HAL
open science

La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne : Quel avenir pour les droits à paiement unique ?

Herve Guyomard, Vincent Chatellier, Frederic Courleux, Fabrice Levert

To cite this version:

Herve Guyomard, Vincent Chatellier, Frederic Courleux, Fabrice Levert. La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne : Quel avenir pour les droits à paiement unique ?. Conseil scientifique à la Conférence des Régions Périphériques Maritimes, Jun 2007, Coimbra, Portugal. 36 p. hal-01462678

HAL Id: hal-01462678

https://hal.science/hal-01462678v1

Submitted on 6 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conseil scientifique de la CRPM – 1er juin 2007

La politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne : Quel avenir pour les droits à paiement unique ?

H. GUYOMARD[1], V. CHATELLIER[2], F. COURLEUX[1], F. LEVERT[1]

(1) INRA SAE2, 4 allée Adolphe Bobierre - CS 61103 - 35011 Rennes cedex
(2) INRA SAE2, rue de la Géraudière, BP 71627 - 44316 Nantes

Introduction

La réforme de la Politique agricole commune (PAC) de juin 2003 s'inscrit dans la continuité d'un processus commencé il y maintenant plus de dix ans avec la réforme de 1992 (réforme MacSharry). Loin de supprimer l'intervention et de libéraliser les marchés, cette dernière constitue néanmoins une première rupture. Elle propose en effet de diminuer le soutien par les prix et de compenser les pertes induites de revenu par des aides directes à l'hectare (dans le secteur des grandes cultures céréales, oléagineux et protéagineux) et/ou à la tête de bétail (dans le secteur de la viande bovine). La réforme de 1999 est un pas de plus dans la même direction, avec de nouvelles baisses des prix institutionnels et la compensation, cette fois partielle, des pertes de revenu par des aides directes toujours basées sur les facteurs de production terre et cheptel. La réforme de 2003, et ses extensions de 2004 et de 2005, étend le nombre de produits soumis à la discipline générale décrite ci-dessus (baisse des prix garantis et compensation par des aides budgétaires). Elle constitue une deuxième rupture en supprimant le lien entre les aides budgétaires et la production, en d'autres termes en découplant la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne (UE).

Pour l'essentiel, la réforme de la PAC de 2003 consiste donc à transformer une majorité des aides directes de marché auparavant octroyées à l'hectare et/ou à la tête de bétail en un paiement unique par exploitation déconnecté des choix de produits et des volumes offerts, sans obligation de produire pour en bénéficier, processus résumé sous le terme de découplage. Un lien étroit entre le paiement unique et le facteur terre est cependant maintenu via la contrainte d'activation, c'est-à-dire la nécessité pour l'agriculteur de posséder, en propriété ou en location, autant de surfaces qu'il dispose de droits unitaires aux paiements uniques pour bénéficier des versements attachés à ces derniers. L'octroi des paiements uniques découplés, comme des aides directes de marché qui restent couplées, est en outre subordonné au respect de normes relatives à l'environnement, la santé publique, la santé des végétaux, la santé des animaux et leur bien-être, ainsi qu'au maintien des terres dans de Bonnes conditions agronomiques et environnementales (BCAE), processus connu sous le terme de conditionnalité. Le montant des paiements uniques est progressivement réduit (5 % au maximum à compter de 2007), et les sommes ainsi économisées réallouées sur des mesures du Règlement de développement rural (RDR) réaffirmé comme le deuxième pilier de la PAC. Enfin, en vertu du principe de subsidiarité, les Etats membres (EM) bénéficient de degrés de liberté importants au niveau des modalités d'application de cette nouvelle politique, notamment en termes de mise en œuvre du dispositif des paiements uniques, de choix des aides directes qui restent couplées, de définition des critères nationaux de la conditionnalité, etc.

L'article est centré sur l'innovation majeure de la nouvelle PAC issue de la réforme de 2003, à savoir le dispositif des Droits aux paiements uniques (DPU). Il est divisé en cinq parties.

Dans une première partie, nous montrons tout d'abord que le mouvement de remplacement des politiques de soutien par les prix, principalement à la charge des consommateurs, par des politiques de soutien via des aides directes, essentiellement à la charge des contribuables, est une tendance générale dans les pays développés. L'UE ne fait pas exception à la règle. Néanmoins, dans cette zone géographique comme dans de nombreuses autres, le soutien par les prix est encore aujourd'hui une composante essentielle du soutien aux producteurs agricoles. Ce soutien par les prix est assuré via des politiques commerciales visant à encourager les exportations sur pays tiers et surtout à limiter les flux à l'importation sur le territoire communautaire. Dans cette première partie, nous montrons également que les soutiens budgétaires à l'agriculture communautaire privilégient toujours, pour plus de 80 %, les productions et les revenus, le solde (20 %) étant consacré au deuxième pilier de la PAC. Ce dernier contient des mesures qui, de manière générale, ciblent des objectifs environnementaux, des zones défavorisées et/ou l'adaptation des agriculteurs. La répartition des dépenses budgétaires agricoles entre les deux piliers varie sensiblement selon les EM, la France se situant dans la moyenne communautaire. A la veille de la réforme de 2003, dans notre pays comme dans les autres EM, les aides budgétaires octroyées aux exploitations agricoles varient considérablement selon l'orientation productive de ces dernières (hétérogénéité des soutiens budgétaires, comme des soutiens non budgétaires d'ailleurs, selon les productions) et leur dimension économique, le soutien augmentant avec la taille. Les statistiques illustrent en outre du poids des soutiens, plus spécifiquement des aides budgétaires, dans les revenus agricoles.

La deuxième partie propose une justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles. On accepte ici la définition du découplage formalisée à l'occasion de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) en 1994 : est donc considérée comme découplée une politique de soutien des revenus agricoles qui a des effets de distorsion sur les échanges nuls, au plus minimes. L'objectif du soutien des revenus agricoles dans un pays donné correspond à une contrainte redistributive additionnelle dans le programme de maximisation du bien-être national. Dans le cadre théorique de l'économie publique, la satisfaction de cet objectif doit être recherchée en utilisant un instrument ou un ensemble d'instruments qui ont des effet minima, si possible nuls, sur l'allocation des ressources : en théorie, des transferts forfaitaires, en pratique, des instruments qui se rapprochent au maximum de ceux-ci au sens où ils affectent à minima l'allocation des ressources, la production et les échanges. La principale justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est donc qu'une telle politique permet de minimiser les effets de distorsion sur les échanges et simultanément, de maximiser l'efficacité économique du transfert ainsi opéré. Nous terminons cette partie en montrant que des instruments de soutien des revenus pourtant découplés au sens de l'AACU ont néanmoins un impact sur la production et les échanges, impact qui passe par plusieurs canaux, notamment via des effets richesse et assurance en univers incertain.

La troisième partie présente la réforme de la PAC de juin 2003, en centrant l'attention sur le dispositif des DPU. Nous montrons également que les EM ont utilisé les marges de manœuvre qui leur étaient offertes en matière d'application de cette nouvelle politique de sorte que nombreux sont ceux qui aujourd'hui parlent de fin d'unicité de la PAC. Nous interprétons cette hétérogénéité de mise en œuvre en opposant, de façon très (trop) simplifiée, les pays du Nord de l'UE à ceux du Sud (la France étant dans ce deuxième groupe). Les pays des deux groupes partagent une même préoccupation pour l'environnement et le territoire. Mais alors que les pays du Nord de l'UE considèrent qu'il convient de dissocier cette préoccupation environnementale et territoriale des objectifs en matière de production agricole au sens strict, les pays du Sud de l'UE considèrent que c'est d'abord par l'activité agricole que ces objectifs peuvent être satisfaits.

Dans la quatrième partie, nous montrons tout d'abord que la PAC issue de la réforme de 2003, plus spécifiquement le dispositif des DPU, améliore la position de l'UE dans le cadre des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha (dont l'issue est incertaine à ce jour). Elle permet en effet de classer une majorité des soutiens budgétaires agricoles communautaires dans la catégorie des soutiens autorisés car ayant des effets de distorsion sur les échanges théoriquement nuls, au plus minimes. Ceci à condition toutefois que les critères de classification des soutiens internes autorisés reste ceux de l'AACU. Nous analysons ensuite quelques questions d'ordre interne posées par le dispositif des DPU, ceci dans la perspective de la dernière partie qui s'interroge quant au futur de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE. Les questions traitées sont celles de la complexité de la nouvelle PAC, de la répartition des aides découplées, comme de celles qui restent couplées, entre pays, régions, productions et exploitations, de la capitalisation des paiements découplés dans la rémunération / le prix des terres (question qui renvoie à celle du bénéficiaire ultime des aides découplées), de l'impact des paiements découplés sur les volumes produits et les surfaces utilisées en agriculture, et enfin de l'effet des paiements découplés sur les barrières à l'entrée en agriculture et par suite sur le nombre d'agriculteurs.

La réforme de la PAC de 2003 n'est qu'une étape de plus, après celles de1992 et de 1999, sur le long chemin de la définition d'une politique agricole communautaire durable, mieux acceptée / acceptable sur la scène internationale comme sur le plan intérieur. Dans cette perspective, la dernière partie essaie de définir les principes qui devraient, du moins selon nous, guider les évolutions ultérieures de la PAC, plus spécifiquement de la politique de soutien interne dans l'UE.

1. Les soutiens publics à l'agriculture dans l'Union européenne et en France

De façon à apprécier le contexte dans lequel s'inscrit la réflexion sur le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'Union européenne (UE), plus généralement sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC), il convient tout d'abord de présenter les soutiens dont bénéficie actuellement, i.e., avant application de la réforme de la PAC de 2003, l'agriculture communautaire et française. L'analyse est décomposée en quatre étapes, en premier lieu une comparaison des soutiens aux agricultures de l'UE et des autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), en deuxième lieu une description des soutiens budgétaires alloués à l'agriculture communautaire, en troisième lieu une présentation des concours publics à l'agriculture française, et enfin l'examen des aides directes octroyées aux exploitations agricoles françaises.

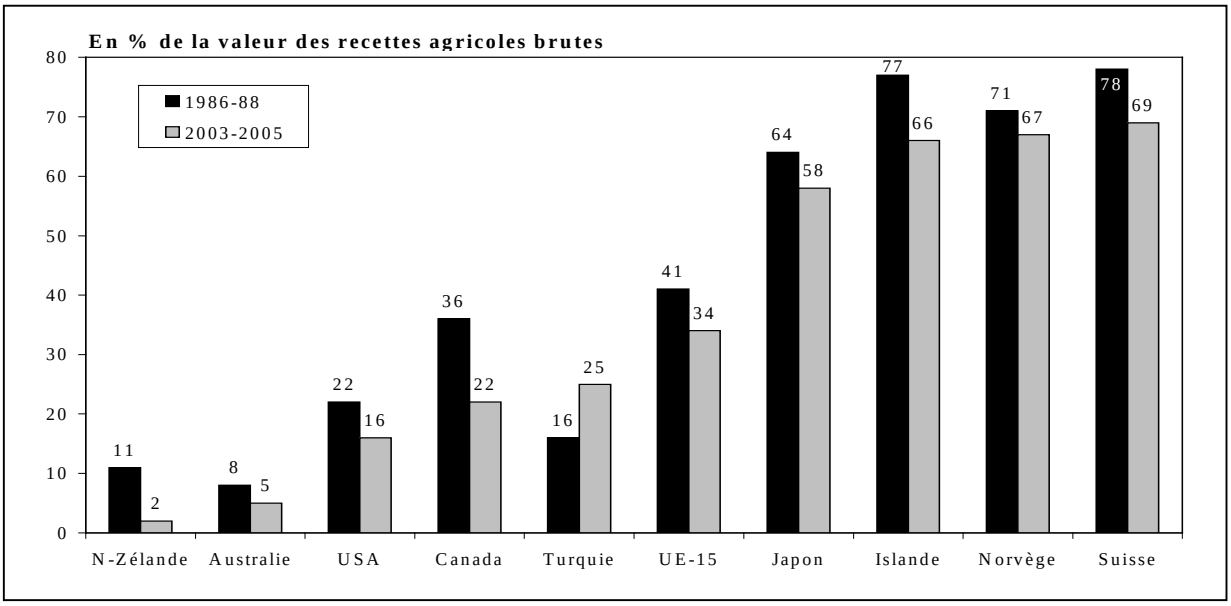
1.1. Les soutiens publics à l'agriculture communautaire : une mise en perspective internationale

Comparer les niveaux de soutien dont bénéficient les différentes agricultures du monde est un exercice délicat, principalement à cause de la très grande diversité des modalités de l'intervention publique en agriculture. Il est néanmoins possible de se livrer à une telle analyse pour les pays développés (et quelques pays en développement) en ayant recours aux travaux de l'OCDE, plus spécifiquement ici les calculs réalisés chaque année par cette organisation quant à l'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) dans différents pays. Cet indicateur est une mesure des transferts monétaires en faveur des producteurs agricoles, que ces transferts transitent par les prix (soutien des prix de marché) ou par le budget (OCDE, 2004).[1]

[1] Le calcul de l'ESP s'appuie sur des conventions et des approximations qui ne sont pas sans conséquences et rendent son interprétation délicate (Butault et al., 2004). Il n'est en effet déterminé que pour les produits agricoles principaux, lesquels ne représentent qu'environ 70 % de la valeur totale de la production agricole (moyenne des pays de l'OCDE). L'ESP pour l'ensemble de la branche agricole est ensuite obtenu par extrapolation, ce qui a pour effet de sur-estimer l'ESP de la branche si les produits non individualisés sont proportionnellement moins soutenus (cas du vin, des fruits et légumes, etc. dans l'UE). Par ailleurs, l'ESP ne tient pas compte de certains instruments de soutien tels que, par exemple, les crédits à l'exportation ou l'aide alimentaire, intérieure et extérieure. Cette non prise en compte de certains instruments de soutien a pour effet de sous- estimer l'ESP de la branche agricole. Enfin, la référence à un prix à la frontière pour calculer le soutien par les prix de marché a une signification fragile pour les produits qui font l'objet de courants d'échanges faibles, qui sont fortement différenciés, etc.

Sur la base de cet indicateur, le soutien octroyé aux producteurs agricoles des pays de l'OCDE s'est élevé à 272 milliards de dollars en 2003-05, montant qui représente 30 % de la valeur totale de la production (OCDE, 2006). Ces données moyennes masquent de grandes disparités entre pays. L'ESP en % est en effet pratiquement nul en Australie et en Nouvelle-Zélande ; il est inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE en Amérique du Nord (16 % aux Etats-Unis, 22 % au Canada) ; il est supérieur à la moyenne de l'OCDE dans l'UE (34 %), et encore plus dans les pays développés importateurs les plus protectionnistes en matière agricole (58 % au Japon, 66 % en Islande, 67 % en Norvège, 69 % en Suisse). A l'exception de la Turquie, l'ESP en % a tendance à diminuer sur la longue période dans tous les pays de l'OCDE : de 1986-88 à 2003-05, il est ainsi passé de 40 à 30 % en moyenne, de 22 à 16 % aux Etats-Unis et de 41 à 34 % dans l'UE (cf. graphique 1). Cette évolution n'est toutefois pas régulière dans le temps. L'indicateur serait plutôt stable sur les années les plus récentes, 2003 à 2005.

Graphique 1. L'Estimation du soutien à la production (ESP) dans différents pays, évolution 1986-88 / 2003-05



Source : OCDE, 2006

Cette tendance globale à la baisse de l'ESP en % masque les évolutions contrastées des soutiens par les prix, qui ont eux-aussi tendance à diminuer, et des soutiens par le budget, qui eux ont tendance à augmenter. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, la part du soutien par les prix de marché dans l'ESP est passée de 77 % en 1986-88 à 57 % en 2002-03. Pour l'UE, l'évolution est encore plus marquée puisque la part du soutien par les prix de marché dans l'ESP est passée de 87 % en 1996-98 à 50 % en 2003-05. En outre, au sein des dépenses budgétaires, on contrastera les évolutions des paiements au titre de la production qui diminuent (en pourcentage dans l'ESP) au bénéfice des versements au titre de la superficie cultivée (aides à l'hectare), du nombre d'animaux (aides à la tête de bétail) ou des droits antérieurs. En d'autres termes, les pays de l'OCDE ont modifié la composition du soutien qu'ils accordent à leurs agriculteurs, d'une part en réduisant l'importance du soutien par les prix de marché, d'autre part en modifiant la répartition des différentes catégories de soutiens budgétaires au profit de versements ayant théoriquement des effets de distorsion moindres sur les échanges. Ces évolutions sont pour une large part le résultat de la réinstrumentation des politiques agricoles de par le monde en anticipation de et/ou suite à l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay (AACU) de 1994 qui contenait des engagements chiffrés à réduire les politiques agricoles qui ont des effets de distorsion sur les échanges significatifs (politiques commerciales et politiques domestiques de la boite orange ; cf. section 2).

Enfin, le taux de soutien (toujours mesuré par l'ESP en %) varie considérablement d'une production agricole à l'autre, et ceci dans la très grande majorité des pays de l'OCDE. Dans l'UE, ce taux de soutien est particulièrement élevé pour la viande bovine (75 % en 2003). Il est de 55 % pour le sucre, 52 % pour la viande ovine, 47 % pour le lait, 45 % pour le blé, et 38 % pour le riz, le maïs et les oléagineux, de même que pour la volaille. Il est plus faible pour la viande porcine (21 %), et encore plus pour les œufs (3 %).

En résumé, on retiendra que l'UE soutient toujours son agriculture à un niveau plus élevé que les autres pays développés exportateurs de produits agricoles de zone tempérée (l'Australie, la Nouvelle-Zélande, à un moindre degré le Canada et les Etats-Unis), et a fortiori que les pays en développement qui ne soutiennent pas, ou très peu, leur agriculture. Toutefois, le soutien aux producteurs communautaires exprimé en pourcentage de la valeur de la production suit une tendance de long terme à la baisse. Plus importante encore est l'évolution de la composition de ce soutien aux producteurs agricoles communautaires, évolution caractérisée par une diminution de la part relative du soutien par les prix de marché au profit de versements de plus en plus déconnectés des volumes offerts. Néanmoins, à la veille de la réforme de la PAC de 2003, le soutien par les prix est toujours une composante essentielle du soutien aux producteurs agricoles de l'UE, notamment pour le sucre, la viande bovine et le lait.

1.2. Les soutiens budgétaires à l'agriculture communautaire

En 2004, l'agriculture contribue à hauteur de 1,6 % au Produit intérieur brut (PIB) de l'UE à 15. Elle emploie 5 % de la population active et elle mobilise 42 % du budget communautaire. Ce pourcentage élevé est la traduction concrète des choix opérés au début des années 1960 quant au transfert à l'échelle communautaire des dépenses qui avant cette époque étaient assurées sur financements nationaux. En outre, la part des dépenses agricoles dans le budget de l'UE décroît continuellement depuis plusieurs années. Alors que les dépenses agricoles représentaient 66 % du budget de l'UE au début des années 1980, elles ne devraient compter que pour 33 % de celui-ci à l'horizon 2013.

1.2.1. Vision d'ensemble

Les dépenses budgétaires attribuées à l'agriculture communautaire ont augmenté en valeur absolue à un rythme soutenu jusqu'en 1992, date de la première réforme d'envergure de la PAC. [2] Depuis lors, les dépenses agricoles communautaires sont restées stables en termes réels, exception faite des années 1996 et 1997 (première crise de l'encéphalopathie spongiforme bovine et entrée dans l'union de trois nouveaux EM, l'Autriche, la Finlande et la Suède). Le coût budgétaire de la PAC rapporté au PIB de l'UE a donc diminué, de 0,54 % en 1990 à 0,43 % en 2004. Cette évolution traduit la bonne efficacité budgétaire des mesures adoptées lors des réformes successives de la PAC : maîtrise de l'offre (quotas laitiers, jachère obligatoire en grandes cultures), plafonnements collectifs et/ou individuels des droits à primes, baisse des restitutions aux exportations, diminution des possibilités d'un stockage public des excédents, etc. Cette maîtrise des dépenses agricoles communautaires est d'autant plus à souligner que la réinstrumentation de la PAC à l'œuvre depuis 1992 a consisté, en pratique, à remplacer le soutien par les prix à la charge principale des consommateurs par un soutien par les aides, essentiellement à la charge des contribuables.

En 2004, les dépenses agricoles de l'UE à 25 s'élèvent à 48,1 milliards d'euros, soit 105 euros par habitant. Ces dépenses relèvent pour 84 % des mesures dites de soutien des marchés agricoles (premier pilier de la PAC), et pour 16 % des mesures dites de développement rural (second pilier de la PAC).

[2] Les dépenses budgétaires considérées ici sont celles du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). Celui-ci ne prend pas en compte les soutiens budgétaires apportés par les EM et les collectivités territoriales, même dans le cadre de programmes cofinancés par l'UE et les EM (mais la contribution communautaire à ces programmes cofinancés est comptabilisée).

Le premier pilier

Les dépenses du premier pilier (37,8 milliards d'euros en 2004) sont composées, à hauteur de 79 %, d'aides directes aux producteurs agricoles (cf. tableau 1). L'augmentation très importante des aides directes depuis 1990, en valeur absolue et en pourcentage, a pour contrepartie une diminution parallèle des soutiens budgétaires dits indirects. Ces derniers, qui s'élevaient à plus de 20 milliards d'euros en 1990, ne sont plus que de 7 milliards d'euros en 2004. Toutes les aides indirectes ont diminué, plus particulièrement les subventions aux exportations et les dépenses dites d'intervention (achat à prix garantis des excédents par le régulateur public pour stockage, écoulement sur le marché intérieur ou d'exportation, voire, « si nécessaire », destruction). Si les grandes cultures COP (Céréales, oléagineux et protéagineux) et la viande bovine capturent une large part des aides directes, c'est en grande partie parce que le processus de substitution du soutien par les prix par un soutien par les aides a débuté, en 1992, par ces deux productions. On notera l'importance des aides directes à la production d'huile d'olive, une production « mineure » à l'échelle communautaire.

Tableau 1. Les dépenses communautaires de soutien des marchés agricoles (millions d'euros)

	1990	1996	2002	2003	2004
Aides indirectes	*20 743*	*10 307*	*8 811*	*8 802*	*7 168*
- Restitutions aux exportations	7 636	5 675	3 443	3 723	3 375
- Dépenses d'intervention	6 115	1 690	1 967	1 454	645
- Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	7 012	3 305	2 791	2 949	2 930
- Autres aides indirectes	-21	-364	610	675	217
Aides directes	*5 185*	*26 372*	*28 705*	*29 626*	*29 718*
- Aides aux de grandes cultures (avec jachère)	528	15 807	18 201	16 241	17 060
- Primes bovines	725	3 593	5 993	7 362	7 321
- Primes ovines	1 452	1 680	555	2 084	1 471
- Aides à la production d'huile d'olive	520	1 774	2 268	2 280	2 301
- Autres aides directes	1 958	3 517	1 687	1 656	1 563
Autres soutiens (*)	506	514	996	964	962
Total	**26 435**	**37 194**	**38 513**	**39 392**	**37 849**

(*) Aide alimentaire, lutte contre les maladies des végétaux et des animaux, promotion des produits. Source : Commission européenne, 2005

Le deuxième pilier

Tout autant que sa modestie à l'échelle de l'UE, on soulignera surtout la grande hétérogénéité de répartition des dépenses du deuxième pilier entre EM. Ces dernières représentent en effet 45 % des dépenses agricoles communautaires en Autriche et en Finlande, 20 % en Allemagne, mais seulement 10 %en Belgique, au Danemark, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (crédits nationaux non pris en compte ; rappelons ici que les dépenses du deuxième pilier sont cofinancées, par l'UE et par les pays). Les dépenses du deuxième pilier qui, pour une large part, correspondent à des mesures agri-environnementales et/ou à des aides réservées aux zones défavorisées, ont (très légèrement) augmenté sur la dernière décennie.

1.2.2. Répartition entre Etats membres

Les Etats membres (EM) bénéficient d'autant plus, toutes choses égales par ailleurs, des crédits bruxellois que leur production agricole est importante et qu'ils sont spécialisés dans des produits fortement soutenus. La France arrive de ce fait en tête des bénéficiaires, avec 19,6 % de la production agricole de l'UE à 25 et juste un peu plus, 19,8 %, des dépenses agricoles communautaires. Elle est suivie par l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.[3] Avec 9,3 % de la production agricole de l'UE à 25, les dix nouveaux EM de 2004 ne reçoivent pourtant que 4,7 % des dépenses agricoles communautaires. Ce pourcentage devrait néanmoins (légèrement) croître d'ici 2013.

[3] Si on rapporte les dépenses à l'actif agricole, la France n'arrive plus qu'au septième rang communautaire, les trois premiers bénéficiaires étant alors le Danemark, la Belgique et le Royaume-Uni.

Les crédits bruxellois attribués à la France ont augmenté depuis 1992 en raison de l'importance dans l'hexagone des grandes cultures COP et de la production bovine : ils sont passés de 6,7 milliards d'euros en 1991 à 10,5 milliards d'euros en 2003, soit une hausse de 3,5 milliards d'euros. Les autres pays gagnants en termes de retour budgétaire depuis 1992 sont l'Espagne (4,8 milliards d'euros), le Royaume-Uni (1,9 milliard d'euros) et le Portugal (0,7 milliard d'euros). L'Allemagne, le Danemark, la Grèce, l'Italie et l'Irlande enregistrent des gains nettement plus modestes, et les Pays-Bas une perte significative de 1,5 milliard d'euros. Cette perte s'explique, d'une part par l'importance de certaines productions peu soutenues (horticulture, viande porcine), d'autre part par la diminution des dépenses d'intervention sur les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (secteur qui n'a pas connu la substitution susmentionnée des prix garantis par des aides directes sur la période considérée dans cette sous-section).

Même si le principe originel de la solidarité financière entre EM demeure, nul ne contestera que les décisions en matière de PAC depuis au moins le début des années 1980 sont, pour une large part, dictées par la contrainte budgétaire. Dans ce contexte, et sur la seule base de la répartition des crédits agricoles communautaires entre EM, force est de constater que la France a tiré profit des réformes de la PAC de 1992 et de 1999 et ce, en dépit de son opposition à ces dernières. Cette observation doit néanmoins être replacée dans un cadre budgétaire plus global que les seules dépenses agricoles. La France apparaît alors comme un contributeur net de la construction européenne, les montants versés étant supérieurs de 1,9 milliard d'euros aux crédits reçus (chiffres de l'année 2003). Ce déficit place l'hexagone au quatrième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne (-7,6 milliards d'euros), le Royaume-Uni (-2,7 milliards d'euros) et les Pays-Bas (-1,95 milliard d'euros). Avec un solde positif de 8,7 milliards d'euros, l'Espagne arrive en tête des pays bénéficiant d'un retour budgétaire global positif, loin devant le Portugal (3,5 milliards d'euros), la Grèce (3,4 milliards d'euros) et l'Irlande (1,6 milliard d'euros).

1.3. Les soutiens budgétaires à l'agriculture française

Selon les chiffres du Ministère français de l'agriculture et de la pêche (2006), les soutiens budgétaires alloués en 2005 à l'agriculture et aux territoires ruraux s'élèvent, en France, à 12,7 milliards d'euros, soit 210 euros par habitant ou encore 0,78 % du PIB national. Les fonds communautaires représentent 82 % de cette enveloppe, les autres crédits provenant principalement de l'Etat central et, plus marginalement, des collectivités territoriales.

Ces 12,7 milliards d'euros se répartissent en trois postes correspondant, pour 80 % aux mesures de soutien des marchés et des revenus agricoles, pour 17 % aux mesures de développement rural, et pour 3 % aux mesures visant à garantir la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux (cf. tableau 2). Le premier poste est financé, pour une très large part, sur fonds communautaires. Son évolution sur les dernières années est donc similaire à celle décrite ci-dessus pour l'ensemble de l'UE (stabilité globale, diminution des dépenses de régulation des marchés et augmentation des versements directs aux agriculteurs). On soulignera en outre le poids très faible en moyenne des dépenses de gestion des aléas de production, avec néanmoins de fortes variations entre années. Les dépenses de développement rural de 2005 sont égales à celles de 1996. Le développement rural en France n'est pas encore, loin s'en faut, le deuxième pilier de la PAC ! Dans cet ensemble, les dépenses relatives à l'installation, à la modernisation des exploitations et aux cessations d'activité ont diminué, alors que celles correspondant aux mesures agri-environnementales ont augmenté (essentiellement entre 1996 et 2003 ; elles stagnent sur les années 2003 à 2005).

Tableau 2. Les concours publics à l'agriculture française (millions d'euros)

	1996	2000	2003	2004	2005
Marchés et revenus agricoles	*10 169*	*10 316*	*10 178*	*9 842*	*10 193*
- Régulation des marchés	2 582	2 330	1 709	1 337	1 528
- Aides directes liées aux produits	6 422	7 020	7 186	7 406	7 556
* Aides aux superficies COP (hors jachère)	4 417	4 992	4 575	4 686	4 441
* Primes aux vaches allaitantes (PMTVA)	847	960	1 099	1 018	1 252
* Primes spéciales aux bovins mâles (PSBM)	427	413	454	405	463
* Prime à l'abattage (PAB)	0	22	468	407	438
* Aides directe laitière (ADL)	0	0	0	279	545
* Prime compensatrice ovine (PCO)	191	162	179	176	170
- Maîtrise de l'offre	798	527	594	461	762
- Organisation et modernisation des filières	119	100	150	179	135
- Action de promotion et qualité des produits	75	90	104	97	81
- Aide alimentaire	118	130	107	106	97
- Gestion des aléas de production	53	117	326	255	32
Développement rural	*2 250*	*1 938*	*2 302*	*2 240*	*2 259*
- Installation, modernisation, maîtrise de la pollution	708	429	558	494	512
- Cession d'activité en agriculture	301	200	105	102	94
- Compensation de handicaps naturels	435	392	463	489	530
- Mesures agri-environnementales	235	290	602	541	520
- Autres mesures	568	627	574	614	603
Sécurité sanitaire des végétaux et animaux	56	237	530	431	332
Concours publics à l'agriculture et territoires ruraux	**12 475**	**12 493**	**13 011**	**12 515**	**12 785**
- dont % de financements communautaires	79,2%	79,2%	79,1%	80,4%	82,4%

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006

1.4. Les aides directes aux exploitations agricoles professionnelles françaises

Les exploitations agricoles françaises perçoivent aujourd'hui près des trois-quarts, soit 9,4 milliards d'euros, des soutiens budgétaires totaux alloués en France à l'agriculture et aux territoires ruraux au travers du poste « subventions d'exploitation », i.e., sous la forme d'aides directes. L'utilisation de données du Réseau d'Information comptable agricole (RICA) permet de rendre compte du poids économique de ces aides directes pour les exploitations professionnelles.[4] A cette fin, celles-ci sont réparties en cinq types de production (les bovins-viande, les bovins-lait, les ovins-caprins, les grandes cultures, et les autres), chaque type étant divisé en cinq classes de taille (cette dernière est mesurée par la valeur de la production agricole augmentée des aides directes).[5] Les résultats sont présentés dans le tableau 3.

En 2004, les exploitations agricoles professionnelles françaises ont perçu en moyenne 24 900 euros d'aides directes, soit 13 400 euros par Unité de travail agricole (UTA) ou 363 euros par hectare de Surface agricole utile (SAU). Ce montant représente 22 % de la valeur de la production et 88 % du revenu agricole (mesuré par le Résultat courant avant impôt - RCAI). A titre de comparaison, en 1990, les exploitations agricoles professionnelles françaises ont perçu en moyenne seulement 2 900 euros d'aides directes.

[4] Le RICA ne couvre que les exploitations agricoles dites professionnelles, i.e., celles qui ont une dimension économique minimale. Concrètement sont donc considérées les unités ayant une Marge brute standard (MBS) de plus de 8 Unités de dimension économique (UDE) et une main d'oeuvre employée de plus de 0,75 unité de travail agricole (UTA), soit un univers de 379 600 exploitations en 2004. Les exploitations professionnelles assurent près de 96 % de la production agricole et reçoivent un pourcentage au moins égal des aides directes (Piet et al., 2006).

[5] Sont donc distinguées les exploitations professionnelles des types « bovins-lait » (plus de 5 vaches laitières), « bovins-viande » (plus de 5 vaches allaitantes et moins de 5 vaches laitières), « ovins-caprins » (plus de 5 Unités gros bovins - UGB - herbivores et moins de 5 UGB bovines), « grandes cultures » (plus de 50 hectares e grandes cultures – céréales, oléagineux, protéagineux, betteraves sucrières, etc. - et moins de 5 UGB bovines) et « autres » (toutes les autres unités). Les différentes catégories de taille sont décrites dans le tableau 3.

Tableau 3. Les aides directes dans les exploitations agricoles professionnelles françaises (en 2004)

Type de production	(Production agricole + Aides directes par exploitation)	Nombre d'exploitations	UTA	SAU (ha)	Production agricole (euros)	Montant des aides directes totales (euros et %)					Montant du résultat courant avant impôts (euros et %)			
						/ Exploitation	/ UTA	/ Ha de SAU	/ Production agricole	/ Résultat courant	/ Exploitation	/ UTA	/ Ha de SAU	/ Production agricole
Bovins-lait	75 000 € <	29 900	1.23	42.39	43 333	11 700	9 500	276	27%	78%	15 000	12 200	354	35%
Bovins-lait	75 000 à 150 000 €	42 900	1.48	61.79	93 000	18 600	12 600	301	20%	77%	24 200	16 400	391	26%
Bovins-lait	150 000 à 250 000 €	27 800	2.11	95.78	159 000	31 800	15 100	332	20%	85%	37 400	17 800	391	24%
Bovins-lait	> 250 000 €	14 500	3.01	156.25	305 556	55 000	18 300	352	18%	87%	63 200	21 000	405	21%
Bovins-lait	Total	115 000	1.76	76.88	123 000	24 600	14 000	320	20%	82%	30 000	17 100	390	24%
Bovins-viande	75 000 € <	41 900	1.14	48.54	28 571	20 000	17 500	412	70%	150%	13 300	11 700	275	47%
Bovins-viande	75 000 à 150 000 €	29 200	1.36	86.26	68 679	36 400	26 800	422	53%	142%	25 600	18 900	297	37%
Bovins-viande	150 000 à 250 000 €	13 000	1.95	128.18	131 163	56 400	28 900	440	43%	147%	38 400	19 700	299	29%
Bovins-viande	> 250 000 €	5 500	2.85	187.82	276 552	80 200	28 100	427	29%	135%	59 400	20 800	316	21%
Bovins-viande	Total	89 700	1.44	80.90	71 458	34 300	23 800	424	48%	144%	23 800	16 500	294	33%
Ovins-caprins	75 000 € <	11 200	1.22	50.60	32 075	17 000	13 900	336	53%	151%	11 300	9 200	223	35%
Ovins-caprins	75 000 à 150 000 €	6 200	1.58	82.85	71 364	31 400	19 900	379	44%	150%	20 900	13 300	253	29%
Ovins-caprins	150 000 à 250 000 €	1 500	2.16	126.41	145 000	49 300	22 800	390	34%	135%	36 500	16 900	289	25%
Ovins-caprins	> 250 000 €	600	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	Ns	Ns	ns	ns
Ovins-caprins	Total	19 400	1.48	72.14	61 667	25 900	17 500	359	42%	150%	17 300	11 700	239	28%
Grandes cultures	75 000 € <	21 000	1.15	38.40	31 304	14 400	12 500	375	46%	135%	10 700	9 300	278	34%
Grandes cultures	75 000 à 150 000 €	23 700	1.28	89.54	77 674	33 400	26 100	373	43%	139%	24 000	18 800	268	31%
Grandes cultures	150 000 à 250 000 €	14 300	1.82	130.85	149 091	49 200	27 000	376	33%	141%	34 900	19 100	267	23%
Grandes cultures	> 250 000 €	11 500	3.61	183.20	338 000	67 600	18 700	369	20%	94%	71 900	19 900	393	21%
Grandes cultures	Total	70 400	1.73	98.12	121 667	36 500	21 100	372	30%	122%	29 900	17 300	305	25%
Autres	75 000 € <	36 800	1.38	13.58	41 250	3 300	2 400	243	8%	35%	9 400	6 900	694	23%
Autres	75 000 à 150 000 €	21 000	2.00	21.20	100 000	6 000	3 000	283	6%	22%	27 300	13 600	1 286	27%
Autres	150 000 à 250 000 €	13 000	3.13	24.41	180 000	7 200	2 300	295	4%	18%	40 000	12 800	1 639	22%
Autres	> 250 000 €	14 300	6.43	26.87	450 000	9 000	1 400	335	2%	10%	90 000	14 000	3 350	20%
Autres	Total	85 100	2.62	19.30	137 500	5 500	2 100	285	4%	17%	32 300	12 300	1 676	24%
Ensemble	75 000 € <	140 700	1.23	36.78	35 556	12 800	10 400	348	36%	106%	12 100	9 800	328	34%
Ensemble	75 000 à 150 000 €	123 000	1.51	67.22	83 448	24 200	16 000	360	29%	97%	24 900	16 500	371	30%
Ensemble	150 000 à 250 000 €	69 600	2.20	96.23	155 217	35 700	16 200	371	23%	95%	37 600	17 000	391	24%
Ensemble	> 250 000 €	46 300	4.18	127.57	363 077	47 200	11 300	370	13%	65%	72 600	17 400	569	20%
Ensemble	Total	379 600	1.86	68.60	113 182	24 900	13 400	363	22%	88%	28 300	15 200	413	25%

Source : RICA France, 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Les montants perçus par les exploitations varient considérablement en fonction (i) de la spécialisation productive (aides directes concentrées sur les secteurs COP, bovins-viande et ovins-caprins) ; (ii) de la dimension productive (aides directes pour une large part versées à l'hectare et/ou à la tête de bétail, sans plafonnement ou modulation en fonction de la taille de l'exploitation à quelques exceptions telles que la Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes - PMTVA - ou l'Indemnité compensatoire des handicaps naturels - ICHN) ; (iii) de l'intensification et des pratiques agricoles (aides directes plus élevées pour les cultures COP irriguées versus sèches, primes au maïs ensilage, variabilité de certaines primes bovines et de la Prime à l'herbe agro-environnementale - PHAE - en fonction de critères de chargement) ; et (iv) de la localisation de l'exploitation (zonage départemental, voire infra-départemental, de l'aide à l'hectare aux cultures COP, zonage de l'ICHN car réservée aux exploitations des zones défavorisées).[6] Ces différents facteurs conduisent à des montants d'aides directes par exploitation qui varient de 3 300 euros (exploitations classifiées comme autres et ayant un chiffre d'affaires, aides directes incluses, inférieur à 7 500 euros) à 80 200 euros (exploitations bovins-lait et ayant un chiffre d'affaires, aides incluses, supérieur à 250 000 euros).

De façon générale, on retiendra les enseignements suivants :

(i) La variabilité des aides directes perçues par exploitation en fonction de la spécialisation productive, au bénéfice des grandes cultures, des bovins-viande et des ovins-caprins, à une moindre mesure des bovins-lait, et au détriment des autres productions (horticulture, fruits et légumes, vin, hors-sol, etc.).

(ii) La croissance des aides directes perçues par exploitation en fonction de la dimension économique des unités et ce, quelle que soit l'orientation productive majeure de celles-ci. A titre d'illustration, une exploitation de grandes cultures ayant un chiffre d'affaires, aides incluses, inférieur à 75 000 euros perçoit en moyenne 14 400 euros d'aides directes alors que sa consœur ayant un chiffre d'affaires, aides incluses, supérieur à 250 000 euros en perçoit près de 4 fois plus, soit 67 600 euros.

(iii) La croissance, à l'exception de la catégorie autres, des aides directes perçues par UTA en fonction de la dimension économique des exploitations, du moins jusqu'à un certain niveau de taille : en effet, au-delà d'un chiffre d'affaires, aides incluses, supérieur à 250 000 euros, les exploitations perçoivent un montant d'aides directes supérieur (bovins-lait), égal (bovins-viande) ou inférieur (grandes cultures) au montant que perçoivent leurs concurrentes de la dimension économique immédiatement inférieure.

(iv) Le poids des aides directes, à l'exception de la catégorie autres, dans les revenus agricoles et ce, quelle que soit l'orientation productive majeure des unités. Contrairement à un idée répandue, les exploitations de plus grande dimension économique sont, comme leurs consœurs de tailles inférieures, très dépendantes des aides directes en termes de formation des revenus. A titre d'illustration, le poids des aides directes dans les revenus des exploitations bovins-viande est égal à 150 % pour les unités de la plus petite dimension économique et à 135 % pour celles de la plus grande dimension économique ; pour les exploitations de grandes cultures, les pourcentages correspondants sont de 135 % et de 94 %, respectivement. Ce constat doit naturellement être nuancé en soulignant que les exploitations de la plus grande dimension économique sont aussi celles qui dégagent les plus hauts revenus par exploitation, par UTA et par hectare de SAU. Les exploitations bovins-viande de la plus petite dimension économique dégagent ainsi un revenu de 11 667 euros par UTA alors que leurs consoeurs de la plus grande dimension économique obtiennent un résultat de 20 815 euros par UTA. Les montants correspondants en grandes cultures sont 9 259 euros par UTA (unités de la plus petite dimension économique) et 19 894 euros par UTA (unités de la plus grande dimension économique).

[6] Pour plus de détails sur ces quatre facteurs, voir Blogowski et Chatellier (2004).

2. Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles : définition, avantages et limites

Bien qu'il n'existe pas de définition unique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles (OECD, 2004), on accepte ici celle qui a été formalisée à l'occasion de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay de 1994 (sous-section 2.1). On interprète cette définition comme permettant la mise au œuvre concrète d'instruments qui se rapprochent aux maximum, dans leurs effets, des transferts forfaitaires de la théorie économique. Cette interprétation permet de proposer une justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles (sous-section 2.2). Toutefois, des versements directs qui sont considérés comme découplés au sens de l'AACU ont néanmoins, en pratique, des effets sur la production et donc sur les échanges (sous-section 2.3).

2.1. Un concept formalisé à l'occasion de l'Accord agricole du cycle de l'Uruguay

C'est donc à l'occasion des négociations agricoles multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-94) que s'est imposé le concept de découplage de la politique de soutien des revenus agricoles. L'objectif premier de ces négociations était de diminuer les effets de distorsion sur les échanges des politiques agricoles. Dans cette perspective, l'AACU contient des engagements distincts sur les trois volets de l'accès au marché, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne (GATT, 1994). Il reconnaît ainsi, explicitement, que les politiques domestiques peuvent avoir des effets de distorsion sur les échanges et à ce titre, être soumises à disciplines dans le cadre de négociations qui portent sur la libéralisation des échanges. Ce cadre de travail qui distingue ce qui relève de l'accès au marché, de la concurrence à l'exportation et du soutien interne est repris à l'occasion des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha qui a démarré en 2001 et dont l'issue est toujours incertaine à ce jour.

L'AACU classe les politiques de soutien interne en trois catégories communément désignées sous la forme de boites de couleur. La boite verte contient les mesures de soutien interne autorisées car ayant des effets de distorsion sur les échanges « nuls, au plus minimes », alors que la boite orange inclut les mesures soumises à réduction car ayant des effets de distorsion sur les échanges significatifs. La troisième boite, la bleue, contient les aides directes versées aux producteurs agricoles dans le cadre de programmes de maîtrise de l'offre. Il s'agit d'une boite d'exception, fruit d'un compromis politique entre l'UE et les Etats-Unis.[7] En pratique, les politiques de la boite orange sont définies par défaut : sont donc soumises à engagements de réduction toutes les mesures de soutien interne en faveur des producteurs, à l'exception de celles des boites bleue et verte. Les mesures de la boite verte sont explicitement définies par l'annexe 2 de l'AACU.

L'article 1 de l'annexe 2 définit les deux critères de base que doit respecter une politique de soutien interne pour une inclusion dans la boite verte, i.e., (i) le soutien doit être fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics n'impliquant pas de transfert de la part des consommateurs et (ii) le soutien ne doit pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Les trois articles suivants précisent à quelles conditions les politiques publiques relatives à la fourniture de services à caractère général (article 2), la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire (article 3) et l'aide alimentaire intérieure (article 4) peuvent être classées dans la boite verte. L'article 5 stipule que les versements directs aux producteurs agricoles ne sont pas soumis à réduction s'ils satisfont aux deux critères de base de l'article 1 et à des critères spécifiques variables selon les catégories de versements, ces catégories étant énumérées dans les articles 6 à 13. L'article 6 définit le soutien du revenu découplé sous la forme de cinq conditions (cf. encadré 1). De manière générale, ces cinq conditions précisent que des aides directes peuvent être considérées comme découplée si elles sont indépendantes des choix, des niveaux et des prix des produits, de même que des quantités de facteurs utilisées. En outre, il ne doit pas avoir obligation de produire pour bénéficier des aides directes découplées. Les articles suivants de l'annexe 2 définissent les conditions d'inclusion

[7] En 1994, l'exception de la boite bleue a permis d'assurer la compatibilité de la Politique agricole commune issue de la réforme de 1992 avec l'accord international en exonérant d'engagements à réduction les aides directes européennes versées à l'unité de surface ou à la tête de bétail. La disposition arrangeait également les Etats-Unis en excluant de la boite orange les aides directes au revenu utilisées à cette date dans ce pays (les *deficiency payments*).

dans la boite verte des versements directs octroyés au titre de programmes, respectivement, de garantie et de stabilisation des revenus agricoles (article 7), des catastrophes naturelles (article 8), de l'ajustement des structures par le biais de mesures visant à faciliter la cessation d'activité (article 9), retirer des ressources de la production (article 10) ou aider l'investissement (article 11), de la protection de l'environnement (article 12), et enfin de l'aide régionale (article 13).

Encadré 1. Le soutien du revenu découplé : définition de l'AACU, article 6 de l'annexe 2 (GATT, 1994)

Des versements directs aux producteurs agricoles sont considérés comme découplées s'ils respectent les cinq conditions suivantes :

(i) Le droit à bénéficier de versements doit être déterminé d'après des critères clairement définis tels que le revenu, la qualité de producteur ou de propriétaire foncier, l'utilisation de facteurs ou le niveau de production au cours d'une période de base fixe et définie ;

(ii) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base du type ou du volume de la production, y compris les têtes de bétail, réalisée par le producteur au cours d'une année suivant la période de base ;

(iii) Pour une année donnée, le montant de ces versements de doit pas être fonction ni établi sur la base des prix, intérieurs ou internationaux, s'appliquant à une production réalisée au cours d'une année suivant la période de base ;

(iv) Pour une année donnée, le montant de ces versements ne doit pas être fonction ni établi sur la base des facteurs de production employés au cours d'une année suivant la période de base ; et

(v) Il ne doit pas être obligatoire de produire pour bénéficier de ces versements.

Comme on le voit, la boite verte ne se réduit pas, loin s'en faut, aux seules aides directes découplées. A l'exception notable de ces dernières, les versements autorisés répondent, dans une large mesure, à une logique de correction de défaillances de marché et/ou d'adaptation des producteurs en place, y compris par la sortie de l'activité. En outre, certains versements directs de la boite verte ont très vraisemblablement un impact positif sur l'offre, donc des effets de distorsion sur les échanges. Tel est le cas, par exemple, des aides visant à garantir et sécuriser les revenus ; parce qu'elles réduisent, toutes choses égales par ailleurs, la variabilité des revenus, elles ont un effet positif sur l'offre de producteurs averses au risque. Tel est le cas aussi des aides à l'ajustement des structures fournies au moyen de subventions à l'investissement, même si elles sont réservées aux producteurs faisant face à des désavantages structurels.

2.2. Justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles

La principale justification théorique du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est qu'une telle politique permet de minimiser les effets de distorsion sur les échanges et simultanément, de maximiser l'efficacité économique du transfert ainsi opéré. L'objectif du soutien des revenus agricoles dans un pays donné correspond en effet à une contrainte redistributive additionnelle dans le programme de maximisation du bien-être national. Dans le cadre hypothétique des deux théorèmes fondamentaux de l'économie du bien-être, la satisfaction de cet objectif doit être recherchée en utilisant un instrument ou un ensemble d'instruments qui ont des effet minima, si possible nuls, sur l'allocation des ressources : en théorie, des transferts forfaitaires ; en pratique, des instruments qui se rapprochent au maximum de ceux-ci au sens où ils affectent à minima l'allocation des ressources, la production et les échanges.

Afin de rendre l'analyse intuitive, plaçons nous temporairement dans le cadre d'un équilibre partiel statique, certain, à un bien et trois agents (les producteurs, les consommateurs et les contribuables). Le pays exporte le bien considéré et est suffisamment petit pour ne pas influencer le cours mondial par ses exportations (prix mondial fixe).[8] Supposons alors que le régulateur public cherche à accroître le revenu agrégé des producteurs du bien jusqu'à un certain niveau prédéterminé, supérieur au niveau de l'équilibre initial de libre échange. Si le soutien des revenus est assuré par une politique de garantie des prix de marché via, par exemple, un subventionnement des exportations, il y a alors double perte de bien-être national (du côté de l'offre et du côté de la demande) et double effet de distorsion sur les échanges, par augmentation de l'offre domestique et diminution de la demande intérieure.[9] Une politique alternative de subventions couplées au produit permet, en rétablissant l'égalité entre le prix domestique à la consommation et le prix mondial, d'annuler la perte de bien-être économique national du côté de la demande et l'effet de distorsion sur les échanges du côté de la demande. Mais demeurent la perte de bien-être économique du côté de l'offre et l'effet de distorsion sur les échanges de ce même côté. Le remplacement de la subvention couplée au produit par un transfert forfaitaire permet alors, en rétablissant la règle de détermination de l'offre domestique en fonction du cours mondial, d'annuler la perte de bien-être économique national du côté de l'offre et l'effet de distorsion sur les échanges du côté de l'offre (pour plus de détails, et en particulier une illustration graphique des trois situations considérées ci-dessus, voir Gohin et al., 1999).

La question qui se pose alors est de savoir s'il est possible de définir concrètement un instrument (ou un ensemble d'instruments) qui reproduise le fonctionnement des transferts forfaitaires de la théorie, i.e., leur absence d'effets (autres qu'un effet revenu pour les bénéficiaires). Les critères de définition du soutien des revenu découplé de l'AACU peuvent être interprétés sous cet angle. Les deux critères de base d'éligibilité à la boite verte (paragraphe 1 de l'annexe 2 ; cf. supra) visent à garantir que décisions de consommation et de production s'établissent en fonction des cours mondiaux, i.e., qu'il n'y a pas de déplacements le long des courbes de demande et d'offre du bien. Les cinq critères spécifiques de définition du soutien du revenu découplé (article 6 de l'annexe 2 ; cf. supra) sont destinées à éviter que le soutien n'induise un déplacement de la courbe d'offre du bien. On soulignera l'importance du cinquième critère de l'article 6 qui vise à empêcher que les aides directes modifient les conditions de sortie de l'activité agricole (évitement du mécanisme dit de « subvention croisée »).

2.3. Effets de distorsion sur les échanges et de perte de bien-être des aides directes découplées

Les travaux analytiques et empiriques développés par l'OCDE (Dewbre et al., 2001 ; Dewbre et Short, 2002) sur la base d'un cadre théorique initialement proposé par Hertel (1989) confirment la supériorité (en termes de minimisation des effets de distorsion sur les échanges et de maximisation de l'efficacité du transfert) des aides directes découplées relativement à d'autres instruments du soutien des revenus agricoles plus couplés. Plus précisément, une aide directe à l'hectare aurait un effet de distorsion sur les échanges plus faible que des politiques de soutien des prix ou d'aide couplée au produit, ces deux politiques ayant elles-même un effet de distorsion sur les échanges moindre qu'une aide directe assise sur un input variable. En outre, une aide directe à l'hectare octroyée sur une base historique aurait un effet de distorsion moindre qu'une aide directe à l'hectare cultivé de la période courante. La hiérarchie des instruments est identique si le critère d'évaluation est le revenu, l'aide à l'hectare octroyée sur une base historique étant l'instrument le plus efficace pour la satisfaction de cet objectif. On notera toutefois que l'efficacité de cet instrument est nettement inférieure (0,50 selon Dewbre et Short, 2002) à l'efficacité théorique égale à l'unité.[10] En outre, le cadre d'analyse utilisé mesure le revenu agricole par la seule rémunération du facteur terre sous l'hypothèse que ce dernier est le seul input possédé par les agriculteurs. Il est donc impossible d'utiliser ces travaux pour traiter de la question du bénéficiaire

[8] L'analyse est généralisable au cas du grand pays en équilibre général.

[9] Dans le cadre ici considéré, une politique de subventionnement des exportations est équivalente (dans ses effets) à une politique de prix garantis.

[10] A titre de comparaison, toujours selon Dewbre et Short (2002), l'efficacité du transfert serait de 0,19 si le soutien est octroyé via une aide directe à un input variable, de 0,31 si le soutien est assuré par une politique de garantie des prix ou une aide couplée au produit, et de 0,47 si le soutien est accordé sous la forme d'une aide à l'hectare cultivé.

ultime du transfert, notamment la question de sa répartition entre le propriétaire foncier et l'exploitant agricole (propriétaire du facteur travail familial). Enfin, le cadre d'analyse repose sur différentes hypothèses (maximisation du profit, concurrence pure et parfaite sur les marchés des produits et des facteurs, pas d'incertitude, anticipations parfaites). Si ces hypothèses ne sont pas vérifiées, des aides directes découplées au sens de l'AACU auront néanmoins un impact sur la production et ce, via quatre canaux principaux de transmission (Gohin et al., 1999 ; OECD, 2001 ; Andersson, 2004).

Un impact sur l'offre et la demande de travail des ménages agricoles

Le cadre analytique sous-jacent à la définition du soutien du revenu découplé de l'AACU est celui du producteur agricole qui maximise son profit. En pratique, décisions de production et de consommation des ménages agricoles ne sont pas indépendantes (sauf cas particuliers). En tant que producteur, le ménage agricole doit prendre des décisions en matière d'offre de produits et de demande dérivée de facteurs de production, y compris le facteur travail. En tant que consommateur, il doit prendre des décisions en matière de demande finale de biens et d'offre de travail. Dans le cadre du modèle du ménage agricole producteur et consommateur, des aides directes découplées ont potentiellement un impact sur les choix de production et les volumes offerts parce qu'elles influencent les décisions de travail du ménage agricole via un effet revenu. Elles ont un impact sur la demande de travail sur l'exploitation agricole, demande qui peut être couverte par le travail agricole de la famille et/ou le recours à du travail salarié acheté à l'extérieur, et sur l'offre de travail des membres du ménage agricole, offre sur l'exploitation et/ou hors de celle-ci.

Un impact sur les décisions d'investissement

Des aides directes découplées au sens de l'AACU ont potentiellement un deuxième impact sur les choix de production et les volumes offerts en influençant les décisions d'investissement de l'agriculteur dans une perspective où le capital est variable. Cet impact sur l'investissement peut revêtir plusieurs formes. Les aides directes découplées ont pour conséquence directe, toutes choses égales par ailleurs, d'accroître les revenus agricoles par rapport à une situation où ces derniers ne seraient déterminés que par les prix de marché. Si les marchés des capitaux et de l'information sont imparfaits, alors une partie de ces aides directes forfaitaires sera vraisemblablement investie dans l'activité agricole. Des aides directes découplées peuvent également avoir un impact sur les décisions d'investissement en permettant un accès facilité et augmenté au crédit à de meilleurs taux, par accroissement des fonds propres et diminution des indicateurs d'endettement (relâchement des contraintes de rationnement du crédit et diminution des risques financiers).

Un impact en univers incertain pour des producteurs averses au risque

Des aides directes découplées au sens de l'AACU ont également un impact sur les choix de production et les volumes offerts en univers incertain pour des raisons liées à l'attitude du producteur face au risque. Le premier effet est un effet revenu qui induit un déplacement de la distribution des profits dans une zone où l'aversion pour le risque de la fonction d'utilité du producteur est moindre (sous l'hypothèse, généralement vérifiée, que l'aversion absolue pour le risque est décroissante). Le deuxième effet est un effet d'assurance lié à la réduction de la variabilité des revenus, toutes choses égales par ailleurs. Ces deux effets conduisent à accroître les volumes offerts par rapport à un régime où les aides directes découplées seraient nulles (Hennessy, 1998 ; Anton et Le Mouël, 2003 ; Serra et al., 2006).

Un impact lié aux anticipations d'une révision possible des références

Enfin, des aides directes découplées au sens de l'AACU peuvent avoir un impact sur l'offre si les producteurs anticipent que la base historique sur laquelle elles sont assises peut être réévaluée à la hausse dans le futur (Nerlove et Bessler, 2001 ; Goodwin et Mishra, 2002).

En résumé, il apparaît donc que des aides directes découplées au sens de l'AACU ont un impact potentiel sur les choix de production et les volumes offerts par au moins quatre canaux : en premier lieu parce qu'elles modifient les décisions de travail du ménage agricole, producteur et consommateur ; en deuxième lieu parce qu'elles influencent les décisions d'investissement ; en troisième lieu parce qu'elles réduisent les risques auxquels font face les producteurs ; et enfin parce que les producteurs peuvent anticiper une réévaluation des critères historiques (par exemple, les surfaces) sur lesquelles les paiement sont assis. Naturellement, ces effets des aides directes découplées existent aussi quand le soutien des revenus est octroyé sous la forme de versements plus couplés. La question qu'il convient alors de se poser est celle des ordres de grandeur de ces effets, question qui ne peut être traitée que sur des bases empiriques, au cas par cas. Des trop rares études empiriques sur ces points, on retiendra que les effets de distorsion sur la production dus à la modification de l'allocation du facteur travail, à l'impact sur les décisions d'investissement, aux effets revenu et aux anticipations d'une réévaluation potentielle des références historiques sont plutôt faibles alors que ceux dus aux effets d'assurance sont potentiellement plus élevés (Andersson, 2004). Mais force est de reconnaître le très faible nombre d'études appliquées rigoureuses qui, à l'image de celle développée par Hennessy (1998), décomposent les impacts de telle ou telle politique de soutien des revenus en ses différentes composantes de sorte qu'il soit possible de hiérarchiser ces politiques quant à leurs effets sur la production et les échanges en prenant en compte les imperfections de marchés (du travail, du capital, de la gestion du risque).

3. Le découplage dans l'Union européenne : la réforme de la Politique agricole commune de 2003

La réforme de la PAC de 2003, et ses extensions de 2004 (réforme des régimes relatifs au coton, au houblon, à l'huile d'olive et au tabac) et de 2005 (réforme du régime sucrier), s'inscrit dans la continuité d'un processus entamé en 1992 et poursuivi en 1999, processus qui se caractérise par une diminution progressive du soutien par les prix compensée par des aides directes de plus en plus déconnectées des choix et des niveaux des produits, en d'autres termes de plus en plus découplées. Les aides directes issues des réformes de 1992 et de 1999 étaient en effet versées à l'hectare (dans le secteur des grandes cultures COP - Céréales, oléagineux et protéagineux) ou à la tête de bétail (dans le secteur des productions herbivores). Elles étaient donc couplées à la marge extensive (au sens où le montant d'aides directes perçu par un agriculteur était d'autant plus élevé que le nombre d'hectares mis en culture COP et/ou le nombre de têtes de bétail étaient élevés, sous la contrainte toutefois du respect de plafonds nationaux de primes et pour certaines aides, de plafonds individuels). Elles étaient en revanche découplées à la marge intensive (au sens où le montant d'aides directes perçu par un agriculteur ne dépendait pas des rendements à l'hectare réalisés et/ou des poids des animaux vendus). La réforme de 2003 va plus loin, non seulement en étendant le nombre de produits soumis à la discipline générale décrite ci-dessus, mais surtout en transformant une grande partie des aides directes à l'hectare et/ou la tête de bétail en un paiement unique par exploitation, déconnecté des choix et des niveaux de production comme des facteurs de production, sans obligation de produire pour en bénéficier. En d'autres termes, la réforme de 2003 instaure le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles dans l'UE. Elle met en place ce découplage au travers d'un dispositif spécifique, les Droits à paiement unique (DPU). En vertu du principe de subsidiarité, elle offre à tout EM des marges de manœuvre pour appliquer le cadre réglementaire. Ces deux points sont présentés successivement.

3.1. Les dispositions horizontales de la réforme de la PAC de 2003

Les mesures sectorielles de la réformes de la PAC de 2003 consistent, pour l'essentiel, à diminuer les mesures domestiques de soutien direct des prix de marché (réduction des prix garantis, des possibilités d'achat et/ou de stockage public, etc.) et à compenser cette diminution par des aides directes découplées à la charge du contribuable.[11] Les mesures novatrices principales sont de nature

[11] La principale réforme sectorielle concerne le secteur laitier avec (i) maintien des quotas laitiers jusqu'en 2015, (ii) légère augmentation de ces derniers, (iii) baisse des prix garantis du beurre et de la poudre de lait écrémé, et (iv) compensation de ces baisses de prix par des aides directes. Pour une présentation synthétique des différentes mesures sectorielles adoptées en 2003, voir, par exemple, Guyomard et Le Bris (2004), ou Borzeix et al. (2006). Dans ce dernier document, le lecteur trouvera en outre les références de tous les règlements communautaires d'application de la réforme de la PAC de 2003.

horizontale. Elles concernent le dispositif des DPU, la conditionnalité des aides directes découplées et couplées, et le renforcement des mesures de développement rural.

3.1.2. Le dispositif des droits à paiement unique

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est instauré en remplaçant la plupart des aides octroyées dans le cadre des différentes organisations communes de marché (OCM) par un Paiement unique (PU) par exploitation.

Ce PU peut être mis en œuvre sur une base historique, chaque agriculteur disposant alors de Droits à paiement unique (DPU) par hectare calculés en rapportant la moyenne des aides perçues pendant les trois années 2000, 2001 et 2002 au nombre d'hectares ayant donné droit à ces aides (hectares de référence). Le nombre total de DPU d'un agriculteur est égal au nombre d'hectares de référence. Pour les activer et bénéficier des versements correspondants, le producteur doit disposer d'hectares éligibles (contrainte d'activation). Les hectares éligibles correspondent aux surfaces en terres arables ou en pâturages permanents, à l'exclusion des terres affectées aux cultures permanentes, aux forêts ou à une activité non agricole. Le producteur a le choix des productions, à l'exception des cultures permanentes, des fruits et légumes, et des pommes de terre autres que celles destinées à la fabrication de fécule. Il n'est pas obligé de produire pour bénéficier des versements, mais il a obligation de respecter un certain nombre de normes communautaires ainsi que de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (critères de la conditionnalité ; cf. infra).

Régionalisation du paiement unique

Le modèle individualisé historique est le modèle de base. Un EM peut cependant choisir de mettre en œuvre le découplage selon des modalités différentes (articles 58 et 59 du Règlement (CE) 1782/2003). Il peut ainsi diviser le plafond national de DPU en plafonds régionaux et ensuite répartir ces derniers au prorata des hectares éligibles régionaux, avec ou pas distinction dans cet ensemble des surfaces arables et des pâturages (modèle régionalisé). Il peut appliquer cette régionalisation pour une partie seulement des plafonds régionaux (modèle hybride), avec liberté de faire évoluer dans le temps les parts relatives du soutien découplé octroyées selon le modèle historique versus régionalisé (modèle hybride dynamique).

Recouplage partiel

Les EM qui le souhaitent peuvent en outre maintenir en place certaines aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail (mécanisme de recouplage partiel). Plus précisément, la législation communautaire fixe les aides antérieures qui peuvent être maintenues sous la forme d'intervalles (par exemple, l'aide à l'hectare de cultures COP peut être maintenue à une hauteur maximale de 25 %), liberté étant laissée à l'EM de choisir dans ce menu les aides à l'hectare et/ou à la tète de bétail qui seront maintenues et à quelle hauteur (cf. encadré 2).

Encadré 2. Le dispositif de recouplage partiel (Borzeix et al., 2006)

Les EM qui le souhaitent peuvent maintenir en place certaines des aides à l'hectare et/ou la tête de bétail selon les modalités suivantes :

- Dans le secteur des grandes cultures COP,
  - ou au maximum 25 % de l'aide à l'hectare,
  - ou au maximum 40 % de la prime supplémentaire au blé dur,
  - en outre, l'aide à la production de certaines semences peut être recouplée à 100 % ;
- Dans le secteur bovin,
  - ou la PMTVA (Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes) jusqu'à concurrence de 100 % et la PAB (Prime à l'abattage) pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux à hauteur de 40 % au maximum,
  - ou la PAB pour les animaux de l'espèce bovine autres que les veaux jusqu'à concurrence de 100 %,
  - ou la PSBM (Prime spéciale aux bovins mâles) jusqu'à concurrence de 75 % ;
- Dans le secteur ovin et caprin,
  - la Prime à la brebis et/ou à la chèvre (PBC) à hauteur de 50 % au maximum.

Article 69
Par ailleurs, l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003 permet à chaque EM de réserver jusqu'à 10 % du plafond national des DPU pour des types particuliers d'agriculture importants d'un point de vue environnemental, pour l'amélioration de la qualité des produits ou la commercialisation de ces derniers. Les enveloppes correspondantes ne peuvent être mises en œuvre que pour les secteurs où un recouplage partiel est autorisé (cf. supra).

Gestion des droits : modalités des transferts et réserve nationale
Les DPU sont librement échangeables au sein de chaque EM (ou à une échelle géographique inférieure si le pays en décide ainsi), avec ou sans terres dans le cas d'achats et/ou de ventes de droits, obligatoirement avec échanges concomitants de terres en cas de locations et/ou de prêts. Les transferts de droits sans terres ne sont possibles que si l'agriculteur cédant en a activé au minimum 80 % pendant au moins un an. Tous les transferts de droits peuvent faire l'objet de prélèvements, plus élevés dans le cas des échanges sans terres (de 0 à 50 % jusqu'en 2010, de 0 à 30 % au-delà, à la discrétion de l'EM) que dans les échanges avec terres (de 0 à 10 %, toujours à discrétion de l'EM). Ces prélèvements sur les échanges de droits sont utilisés pour abonder une réserve nationale (qui est également nourrie grâce à d'autres mécanismes, notamment un prélèvement linéaire sur l'ensemble des DPU au cas où le montant de la réserve serait insuffisant pour remplir ses fonctions obligatoires). Les droits de la réserve sont utilisés en priorité pour les entrants dans l'activité agricole, ainsi que pour faire face à des « situations spéciales » et/ou mettre en œuvre des « programmes spécifiques » (pour plus de détails, voir Borzeix et al., 2006).

3.1.2. La conditionnalité des aides directes de soutien des revenus agricoles

L'octroi plein du PU, et des aides directes de marché qui restent couplées, est subordonné au respect progressif, s'étalant de 2005 à 2007, de 19 directives et règlements communautaires en matière d'environnement, de santé publique, de santé des végétaux et des animaux, ainsi que de bien-être de ces derniers. Les bénéficiaires des paiements doivent également justifier du maintien des terres dans de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE), ces dernières étant définies au niveau de l'EM dans un cadre communautaire imposé qui vise quatre objectifs : protéger les sols contre l'érosion, maintenir le niveau de matière organique du sol, préserver la structure de ce dernier, et assurer un niveau minimal d'entretien des terres (cf. encadré 3). En outre, chaque EM s'engage à maintenir la part nationale des pâturages permanents dans la surface agricole, avec une tolérance (large) de diminution de ce ratio de 10 %. Cette disposition peut être mise en œuvre à une échelle géographique inférieure au territoire national. En cas de non respect de ces exigences, l'agriculteur subira une réduction des versements. En outre, ce dernier est encouragé à adhérer à des systèmes de conseil agricole de façon à guider ses pratiques.

Encadré 3. La conditionnalité des aides directes de soutien des revenus agricoles (Borzeix et al., 2006)

L'octroi plein des aides directes de marché, découplées et couplées, est conditionné au respect de 19 directives et règlements communautaires ainsi qu'au maintien des terres dans de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE).

Respect des textes réglementaires

A compter du 1er janvier 2005,
- 5 directives en matière d'environnement, portant sur :
    - La conservation des oiseaux sauvages ;
    - La protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses ;
    - La protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture ;
    - La protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ;
    - La conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

1 directive et 3 règlements en matière de santé publique et de santé des animaux portant sur:

- L'identification et l'enregistrement des animaux ;
- Les marques auriculaires, les registres d'exploitation et les passeports dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins ;
- L'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des bovins, ainsi que l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine ;

...

- L'établissement d'un système d'identification et d'enregistrement des ovins et des caprins.

A compter du 1er janvier 2006,

- 2 directives et 2 règlements en matière de santé publique, de santé des animaux et de santé des végétaux, portant sur :
  - La mise sur le marché de produits phytosanitaires ;
  - L'interdiction de certaines substances hormonales ou thyréostatiques, et des substances beta-agonistes dans les spéculations animales ;
  - L'établissement des principes généraux et des prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ;
  - La prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles ;
- 3 directives relatives à la notification des maladies des animaux, portant sur :
  - La lutte contre la fièvre aphteuse ;
  - La lutte contre certaines maladies animales dont la maladie vésiculeuse du porc ;
  - La lutte et l'éradication de la fièvre catarrhale du mouton.

A compter du 1er janvier 2007,

- 3 directives en matière de santé et de bien-être des animaux, portant sur :
  - Les normes minimales en matière de protection des veaux ;
  - Les normes minimales en matière de protection des porcs ;
  - La protection des animaux dans les élevages.

Respect des BCAE

Définition au niveau communautaire de cadre commun des BCAE visant à,

- limiter l'érosion des sols (couverture minimale, gestion minimale reflétant les conditions locales spécifiques, terrasses de retenues),
- maintenir les taux de matières organiques des sols (normes en matière de rotation des cultures, gestion des chaumes),
- conserver la structure des sols (utilisation de machines appropriées), et
- assurer un niveau minimal d'entretien (densité minimale de bétail, protection des pâturages permanents, maintenir les particularités topographiques, et éviter l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles).

En outre, chaque EM s'engage à maintenir les terres consacrées aux pâturages permanents au niveau de l'année 2003, sauf circonstances dûment justifiées et dans une tolérance à la baisse de 10 %.

3.1.3. Modulation, renforcement des mesures de développement rural et discipline financière

Les aides directes de soutien des revenus agricoles, découplées et couplées, seront progressivement réduites, de 3 % en 2005, de 4 % en 2006, et de 5 % en 2007 et au-delà (dispositif de modulation). Chaque exploitation bénéficie d'une franchise annuelle sur les 5 000 premiers euros perçus, et les agriculteurs des régions ultra-périphériques sont totalement exemptés de ce mécanisme.

Les sommes économisées par ce biais seront réallouées sur des mesures de développement rural, un point de pourcentage de la modulation devant néanmoins être affecté dans chaque EM à la mise en place de dispositifs nationaux de gestion des crises et des risques en matière agricole. Les points de pourcentage restants serviront à renforcer les mesures du Règlement de développement rural (RDR).

Ce dernier, crée lors de la réforme de 1999 (Règlement (CE) 1257/1999 sur le développement rural) et présenté depuis cette date comme le second pilier de la PAC, est renforcé par l'ajout de nouvelles mesures incitatives visant à couvrir de nouveaux domaines (promotion de la qualité et de la sécurité des biens alimentaires, respect des normes et amélioration du bien-être des animaux) et/ou mieux couvrir d'anciens domaines (mesures agro-environnementales, en faveur des jeunes agriculteurs et de la forêt).[12]

Pour terminer cette brève présentation de la réforme de la PAC de juin 2003, on rappellera que cette dernière stabilise les dépenses budgétaires relevant du premier pilier (aides directes de soutien des revenus agricoles et mesures d'intervention directe sur les marchés), théoriquement jusqu'en 2013. Par suite, si les prévisions laissent à penser que les dépenses agricoles du premier pilier dépasseront les plafonds annuels ainsi fixés, celles-ci seront alors réduites (mécanisme de discipline financière). En outre, insistons sur le fait que la stabilisation des dépenses budgétaires du premier pilier n'est que théorique.

3.2. Hétérogénéités nationales de mise en œuvre du dispositif des droits à paiement unique

Le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles est donc mis en œuvre dans l'UE sur la base d'un dispositif fort complexe, notamment parce qu'il maintient un lien à la terre via la contrainte d'activation (nécessité pour un agriculteur de disposer, en propriété ou en location, d'autant d'hectares qu'il dispose de droits pour activer ces derniers) et qu'il offre de grandes marges de manœuvre à chaque EM pour mettre en œuvre cette nouvelle PAC. Avant d'examiner les problèmes posés par le dispositif des DPU tels qu'il se décline aujourd'hui, cette sous-section vise à illustrer l'hétérogénéité de sa mise en œuvre selon les différents EM (ce qui est facile), et à expliquer le pourquoi de cette diversité des choix nationaux (ce qui est plus difficile).

Cinq pays ont décidé d'appliquer la réforme à compter de l'année 2006 seulement, les dix autres EM ayant opté pour 2005 et aucun n'ayant choisi de retarder la date d'entrée en vigueur à 2007 (cf. tableau 4).

Tableau 4. Les choix nationaux d'application de la réforme de la PAC de juin 2003

	Année d'application	Mode d'établissement des droits	Recouplage partiel			Enveloppe nationale (article 69)
			Grandes cultures	Viande bovine	Viande ovine et caprine	
Allemagne	2005	Hybride (1)				
Autriche	2005	Historique		X		
Belgique	2005	Historique		X		
Danemark	2005	Hybride (2)		X	X	
Espagne	2006	Historique (3)	X	X	X	X
Finlande	2006	Hybride (4)		X		X
France	2006	Historique (5)	X	X	X	
Grèce	2006	Historique				X
Irlande	2005	Historique				
Italie	2005	Historique				X
Pays-Bas	2006	Historique		X		
Portugal	2005	Historique (7)		X	X	X
Royaume-Uni	2005	Hybride (8)				
Suède	2005	Hybride (9)		X		X

(1) système hybride (une partie sur base historique, une partie sur base forfaitaire) dynamique, i.e., évoluant progressivement vers un système uniquement forfaitaire à l'horizon 2013. (2) Système hybride dynamique. (3) Recouplage à 100 % dans les régions périphériques. (4) Système hybride dynamique. (5) Recouplage à 100 % dans les territoires d'Outre-Mer. (7) Recouplage à 100 % dans les régions périphériques. (8) Système hybride dynamique évoluant progressivement vers un système forfaitaire, à l'exception de l'Ecosse et du Pays de Galles (modèle historique). (9) Système hybride statique.

[12] Pour une présentation synthétique du RDR de 1999, voir, par exemple, Guyomard et Le Bris (2003).

Le dispositif des DPU est mis en œuvre majoritairement selon le modèle historique qui ne modifie pas la répartition individuelle antérieure des soutiens budgétaires du premier pilier (toutes choses égales par ailleurs). Six pays/régions ont néanmoins choisi le modèle hybride (une partie des DPU sur une base historique individuelle, l'autre sur une base forfaitaire), ce dernier étant alors mis en œuvre, à l'exception du Luxembourg, de la Suède et au sein du Royaume-Uni de l'Irlande du Nord, de façon dynamique (évolution dans le temps des parts relatives des paiements accordés sous la forme d'une aide historique individuelle versus d'une aide forfaitaire).

Au sein des pays qui ont opté pour le modèle historique, deux pays seulement (l'Espagne et la France) ont maintenu couplées, au taux maximal autorisé de 25 %, les primes aux cultures arables COP. Plus généralement, ces deux pays, de même que le Portugal, ont utilisé « au maximum » les possibilités de recouplage offertes par la législation communautaire. L'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas ont seulement « un peu moins » utilisé les possibilités de recouplage, alors que l'Irlande, la Grèce et l'Italie ont opté pour un découplage total. L'Irlande s'était opposée aux propositions initiales de la Commission européenne de découplage de la politique de soutien des revenus agricoles par crainte de diminutions trop importantes des volumes offerts et d'un abandon de la production dans les zones défavorisés (Borzeix et al., 2006) Mais une fois la réforme décidée, ce pays a finalement choisi le découplage total essentiellement dans un souci de simplifier autant que possible la mise en œuvre de la nouvelle PAC. C'est pour la même raison que la Grèce et l'Italie ont également opté pour le découplage total, ces deux pays ayant toutefois utilisé la liberté offerte par l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003 pour accorder des compléments de primes ciblés sur certaines productions / systèmes de production. Dans une perspective plus générale, on rappellera l'opposition des pays du Sud de l'UE à la réforme de la PAC de 2003 parce qu'elle continue à défavoriser les productions méditerranéennes (via notamment la fixation de plafonds nationaux d'aides découplées sur des bases historiques ne permettant pas de modifier la répartition des soutiens budgétaires du premier pilier entre les pays de l'Union). On rappellera aussi qu'un pays comme l'Espagne, où les exploitations de grandes cultures COP sur des structures de taille importante sont importantes, n'a pas été particulièrement désavantagée par la PAC jusqu'à ce jour.

Au sein des six pays/régions qui ont opté pour le modèle hybride, on distinguera, d'une part l'Allemagne, le Luxembourg et le Royaume-Uni (plus précisément, l'Angleterre et l'Irlande du Nord), d'autre part les trois pays du Nord de l'Union (le Danemark, la Finlande et la Suède). Alors que les trois premiers pays ont opté pour un découplage total, les trois pays nordiques ont choisi de maintenir couplées les primes ovines et bovines (plus précisément, la PSBM ; toutefois, dans le cas de la Suède, le couplage de la PSBM ne sera effectif que jusqu'en 2009).

On expliquera cette hétérogénéité de mise en œuvre du dispositif des DPU en distinguant, d'une part les pays plutôt favorables à une orientation de l'économie agricole par le marché et à une évolution de la PAC ciblée sur l'environnement et le développement rural (l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède), d'autre part les pays certes également favorables dans le principe à une telle évolution mais aussi très soucieux de maintenir les capacités productives et une activité de production sur l'ensemble de leur territoire, notamment dans les zones défavorisées (l'Espagne, la Grèce, la France, l'Italie et le Portugal). Alors que les pays « nordiques » du premier groupe ont opté pour une application du dispositif des DPU selon le modèle hybride, les pays « sudistes » du deuxième groupe ont préféré mettre en œuvre ce dernier selon le modèle historique.

- Le modèle hybride conduit à une redistribution des soutiens budgétaires entre exploitations, redistribution d'autant plus forte, toutes choses égales par ailleurs, que la part des DPU octroyés sur une base forfaitaire est élevée. Pour les pays « nordiques » du premier groupe, la PAC doit continuer à évoluer et les soutiens budgétaires accordés au titre de la protection de l'environnement et de l'aménagement des territoires augmenter. Dans cette perspective, l'octroi des DPU sur une base forfaitaire doit permettre, non seulement de mieux légitimer ces derniers aux yeux de l'opinion publique, mais aussi de préparer les évolutions futures de la PAC pour une meilleure satisfaction d'objectifs liés à l'environnement et à l'aménagement des territoires. On rattachera à ce groupe de pays « nordiques » les Pays-Bas, même si ces derniers

ont choisi d'appliquer le dispositif des DPU selon le modèle historique (avec recouplage fort des primes bovines). En pratique, le choix néerlandais peut s'expliquer par le pragmatisme, i.e., le souci, une fois la réforme de la PAC décidée, de ne pas entraver les capacités productives et exportatrices (rappelons que les Pays-Bas exportent une très large part de leur production, sur pays-tiers non communautaires et encore plus vers les autres EM de l'UE).

- Les pays « sudistes » du deuxième groupe partagent les préoccupations environnementales et territoriales des pays « nordiques », mais considèrent que c'est d'abord en maintenant une activité agricole sur l'ensemble des territoires qu'il convient de satisfaire les objectifs d'occupation et d'aménagement de l'espace. En d'autres termes et au risque d'une trop grande simplification, on opposera les pays « sudistes » aux pays « nordistes » par la plus grande importance que les premiers accordent à l'activité agricole et aux agriculteurs pour la satisfaction d'objectifs d'aménagement du territoire et d'occupation de l'espace (on rappellera ici que l'Italie regroupe près de 32 % des exploitations agricoles de l'UE à 15, l'Espagne près de 17 % et la France un peu plus de 9 % ; en outre, plus de 77 % des exploitations agricoles italiennes ont moins de 5 hectares, les pourcentages correspondants étant de 55 % en Espagne et de 28 % en France).[13] On sera tenté de rapprocher des pays « sudistes » l'Irlande et le Luxembourg, voire la Belgique. Si le Luxembourg et l'Irlande ont finalement opté pour le découplage total, en outre sans mobilisation de l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003, ce n'est pas par adhésion totale à une orientation de l'économie agricole par le marché, mais par pragmatisme : quitte à découpler, faisons le au maximum de façon à simplifier la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

4. Le dispositif des droits à paiement unique : des interrogations

La réforme de la PAC de 2003, et ses extensions de 2004 et de 2005, poursuit simultanément plusieurs objectifs, à savoir : (i) une agriculture communautaire plus compétitive et davantage orientée par les signaux de marché que sont les prix ; (ii) une meilleure acceptabilité de la PAC sur la scène internationale (essentiellement via le découplage de la politique de soutien des revenus agricoles, i.e., plus concrètement, l'inclusion des PU dans la boite verte à l'OMC) ; (iii) une légitimité accrue de la PAC sur le plan domestique (via notamment la conditionnalité des PU et le renforcement du deuxième pilier) ; et (iv), en liaison avec le point précédent, la « sauvegarde » du budget agricole communautaire. Pour ce qui est du point (i), la réduction des soutiens par les prix étendue à un nombre de plus en plus grand de produits, la quasi-disparition de l'intervention publique et le découplage de la politique de soutien des revenus doivent renforcer le rôle des marchés en matière de choix des produits, de volumes offerts et de quantités utilisées de facteurs. Ces mesures doivent donc permettre, du moins en théorie, une meilleure adaptation de l'offre agricole communautaire aux marchés et aux demandes des consommateurs, notamment dans leurs aspects diversité et qualité. Sur ce point, on fera cependant remarquer que la compétitivité prix de nombreux produits agricoles de l'UE est encore très inférieure à celles des concurrents sur le marché mondial. En d'autre termes, l'orientation de la production par les prix est ici une orientation par les prix domestiques qui restent, pour de nombreux produits, nettement supérieurs au cours mondiaux.

On examine ci-dessous dans quelle mesure la PAC d'aujourd'hui, plus spécifiquement le dispositif des DPU, est acceptable / acceptée sur la scène internationale (sous-section 4.1). On analyse ensuite des enjeux d'ordre interne, plus spécifiquement les questions relatives à la complexité de la PAC, à la répartition des aides directes, à la capitalisation des PU dans le prix des terres, à l'abandon de surfaces et aux barrières à l'entrée (sous-section 4.2).

[13] Chiffres de 2005 (source : L'agriculture dans l'Union européenne : informations statistiques et économiques 2005, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes).

4.1. Acceptabilité internationale de la nouvelle PAC

La réforme de la PAC de 2003 ne contient pas d'engagements à diminuer les subventions aux exportations de produits agricoles communautaires et/ou à augmenter les possibilités d'accès au marché de l'UE pour les produits agricoles étrangers. Si diminution des subventions aux exportations et/ou augmentation des possibilités d'accès il y a, cela se fera uniquement de façon indirecte, par exemple grâce à la réduction des prix garantis qui doit permettre, toutes choses égales par ailleurs, de diminuer la subvention à l'exportation requise pour compenser l'écart entre les prix dans l'UE et sur le marché mondial. Dit autrement, la réforme de la PAC de 2003 ne préfigure en rien les engagements que l'UE pourrait être amenée à prendre sur les volets externes (concurrence à l'exportation et accès au marché) des négociations agricoles multilatérales du cycle de Doha.

En pratique, si la PAC issue de la réforme de 2003 est plus acceptable que sa devancière sur la scène internationale, c'est principalement grâce au découplage de la politique de soutien des revenus et au classement possible des PU dans la boite verte des mesures de soutien interne autorisées. Sous cette hypothèse, les réformes des années 2003, 2004 et 2005 permettent, à contours des boites de soutien interne inchangées, de faire passer une large part du soutien interne communautaire de la boite bleue à la verte. En tenant compte des mesures sectorielles décidées en 1999 (baisse des prix garantis des céréales et de la viande bovine), l'UE est donc aujourd'hui en mesure d'accepter, sans peine, une diminution du soutien interne distordant de l'ordre de 50 % au minimum, plus généralement de l'ordre de ce qui est actuellement proposé à la table des négociations (Butault et Guyomard, 2004 ; Butault et Bureau, 2006).

Le constat positif dressé ci-dessus repose sur deux hypothèses, d'une part le classement des PU dans la boite verte telle qu'elle est aujourd'hui définie suite à l'AACU, d'autre part la non remise en question de cette définition de la boite verte.

Sur le premier point, la jurisprudence de la dispute à l'OMC initiée par le Brésil à l'encontre des Etats-Unis quant à la politique américaine appliquée dans le secteur du coton invite à la prudence. Les aides directes américaines utilisées dans ce secteur ont en effet été considérées comme des instruments de la boite orange en raison des conditions et des restrictions qui leur étaient attachées. Sur cette base, le classement des PU dans la boite verte pourrait également être contesté, d'abord en raison de l'interdiction de certaines productions (les cultures permanentes, les fruits et légumes) sur les hectares donnant droit à l'activation des DPU (incompatibilité possible avec la condition (ii) de l'article 6 de l'annexe 2 de l'AACU), ensuite en raison de l'obligation de maintenir des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales même s'il n'y a pas obligation de produire pour bénéficier des PU (incompatibilité possible avec la condition (iv) de l'article 6 de l'Annexe 2 de l'AACU).

Sur le deuxième point, on se limitera à souligner que la définition de la boite verte issue de l'AACU n'est peut-être pas, sans doute pas, immuable. Nul ne sait si cette définition sera révisée dans le cadre du cycle de Doha (nul ne peut même prédire ce que sera l'issue du cycle de Doha !).[14] Néanmoins, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et plusieurs pays en développement, relayés par des Organisations non gouvernementales (ONG) telles que, par exemple, Oxfam, continuent à réclamer un durcissement des critères d'éligibilité à la boite verte : si ce n'est pas pour le cycle présent, ce sera peut-être pour le prochain. La contestation porte sur le fait que l'AACU considère les instruments de soutien interne indépendamment les uns des autres. Il est pourtant légitime de s'interroger quant à la prétendue absence d'effets de distorsion sur les échanges de paiements directs découplés au sens de l'AAUC quand ceux-ci sont octroyés en sus de mesures qui restent couplées (Butault et Guyomard, 2004 ;

[14] L'accord-cadre de Genève de l'été 2004 inclut un engagement vague à ce que les critères de la boite verte soient réexaminés et clarifiés. Plus précisément, le texte stipule que « le réexamen et la clarification des critères de la boite verte devront faire en sorte que les concepts fondamentaux, les principes et le caractère effectif de la catégorie verte soient préservés et tiennent dûment compte des considérations autres que commerciales » (OMC, 2004). Sur cette base, la Commission européenne a pu affirmé que « les aides de la catégorie verte ne provoquant pas de distorsions des échanges restaient inchangées » (Commission européenne, 2004). En outre, force est de constater l'absence d'avancée, à ce jour du moins, dans le sens d'un durcissement des critères d'éligibilité à la boite verte (Butault et Bureau, 2006).

Swinbank et Tranter, 2005).[15] De façon plus générale, la contestation porte sur l'ampleur des effets de distorsion sur les échanges de paiements pourtant découplées au sens de l'AACU (cf. sous-section 2.3), notamment quand les sommes en jeu se comptabilisent en milliards d'euros ou de dollars alors que les concurrents du monde en développement ne disposent pas des ressources budgétaires pour offrir un soutien interne à leurs producteurs.

4.2. Interrogations d'ordre interne

De façon générale, les problèmes d'ordre interne posés par le dispositif des DPU tel qu'il se décline aujourd'hui résultent davantage des modalités de sa mise en œuvre que d'une critique du découplage de la politique de soutiens des revenus agricoles au sens strict. Rappelons en outre que le découplage ne répond qu'au seul objectif du soutien des revenus et donc qu'il ne cible pas d'autres objectifs pourtant légitimes, notamment les défaillances de marché que sont l'incomplétude des marchés du risque et de l'incertain, les effets externes positifs et négatifs, etc. (Guyomard et al., 2004). Nous reviendrons sur ce point en conclusion. Voyons auparavant quelques questions d'ordre interne posée par le dispositif des DPU, plus généralement la nouvelle PAC.

4.2.1. Une PAC fort complexe, trop complexe ?

La complexité intrinsèque de la nouvelle PAC (cf. sous-section 3.1) est renforcée par les grandes marges de manœuvre laissées aux EM en matière de mise en œuvre (choix du modèle d'application des DPU, des aides de marché qui restent couplées, d'utiliser ou non l'article 69 du Règlement (CE) 1782/2003, des modalités de fonctionnement du marché des DPU, des critères de la conditionnalité, de choix des mesures du deuxième pilier et de la répartition des ressources budgétaires allouées entre les grandes catégories de mesures du RDR, etc.). La subsidiarité permet certes de mieux tenir compte de la diversité des situations nationales, voire infra-nationales. Elle présente néanmoins, associée à une application hétérogène de la nouvelle PAC selon les EM, plusieurs inconvénients. Elle peut engendrer des coûts additionnels d'administration, de gestion, de contrôle, etc., au niveau des autorités publiques comme à celui des producteurs agricoles.[16] Elle peut aussi être à l'origine de distorsions de concurrence et de courants artificiels d'échanges entre EM selon les modes et les degrés nationaux de soutien aux différentes productions. Enfin, elle fournit des arguments aux partisans d'une encore plus grande renationalisation de la PAC et par là, d'une remise en cause du financement de l'agriculture communautaire sur fonds communs. Ce risque d'une remise en cause potentiellement drastique du budget agricole de l'UE sera d'autant plus grand que la PAC apparaîtra insuffisamment légitimée aux yeux de l'opinion publique. Dans cette perspective, il est clair que la critique relative au caractère inégalitaire de la distribution des soutiens publics agricoles dans l'UE, plus spécifiquement des aides directes, ne peut pas être passée sous silence.

4.2.2. Une répartition des aides inégalitaire, trop inégalitaire ?

La question de la répartition des soutiens publics agricoles communautaires entre EM, entre régions, entre exploitations, etc. n'est pas nouvelle. Si elle est aujourd'hui sur le devant la scène, c'est d'abord parce que les réformes successives de la PAC appliquées depuis 1992 ont rendu le soutien plus visible, via la substitution progressive de la politique des prix garantis par une politique d'aides directes aux agriculteurs. Il ne faut cependant pas oublier qu'une large part du soutien public à l'agriculture communautaire est toujours assurée par un soutien des prix de marché dans l'UE, à la charge donc des consommateurs de la filière en aval de l'exploitation agricole. Néanmoins, force est de constater que le

[15] Dans le cas de l'UE, cette observation s'applique notamment en raison du mécanisme dit de recouplage partiel (cf. sous-section 3.1).

[16] Sur ce point, on insistera sur l'importance à différencier la période actuelle que l'on qualifiera d'apprentissage des années ultérieures d'application en routine de la nouvelle PAC (il n'est cependant pas certain que la PAC ne soit pas à nouveau révisée avant d'atteindre cette phase d'application en routine !). Les coûts d'administration, de gestion et de contrôle seront très vraisemblablement plus faibles demain qu'aujourd'hui. En outre, il importe de ne pas limiter l'analyse à ces seuls coûts de transaction ; l'évaluation de la nouvelle PAC doit être globale selon une logique coûts / bénéfices (ensemble des coûts, y compris les coûts d'administration, de gestion et de contrôle, et ensemble des bénéfices).

débat se cristallise en premier lieu sur la question de la répartition des aides directes entre exploitations, plus spécifiquement la question du lien entre le montant d'aides directes que perçoit une exploitation et la dimension économique de cette celle-ci (mesurée en termes d'hectares, de chiffres d'affaires, de revenus, etc.). La mise en ligne sur le site de la Commission européenne de la distribution des aides directes versées aux exploitations en fonction de la taille de ces dernières n'est pas étrangère à cette mise sur agenda. Les chiffres les plus récents montrent ainsi que les 880 plus grandes exploitations de l'UE-15 se sont partagées 700 millions d'euros d'aides directes en 2004, chaque unité ayant perçu plus 500 000 euros. En d'autres termes, 0,02 % des exploitations ont perçu 2,5 % des aides directes. A l'autre extrémité, plus de 50 % des exploitations (2,5 millions) ont perçu un chèque inférieur à 1 250 euros et 77 % (3,74 millions) un chèque inférieur à 5 000 euros.

Une politique de garantie des prix domestiques a pour effet direct que le soutien octroyé à une exploitation est d'autant plus grand que la production de celle-ci est élevée. Le remplacement de la politique des prix par des aides directes non plafonnées versées à l'hectare et/ou à la tête de bétail ne rompt pas cette proportionnalité entre le montant de soutien (plus précisément le montant d'aides directes) et la taille de l'exploitation (mesurée en hectares et/ou en nombre d'animaux). L'application du dispositif des DPU selon le modèle historique individualisé, modèle retenu par une majorité d'EM (cf. tableau 4), ne corrige en rien la situation et par suite, ne modifie pas la répartition des soutiens budgétaires entre exploitations, orientations productives, régions et pays (toutes choses égales par ailleurs). Le taux finalement modeste retenu pour la modulation obligatoire (5 % au maximum, alors que les propositions initiales de la Commission européenne étaient de 20 %) ne suffira pas à modifier significativement la distribution des aides entre exploitations. En revanche, la mise en oeuvre des DPU selon le modèle régionalisé aboutira à une redistribution plus forte des paiements entre exploitations, redistribution d'autant plus importante que le modèle régionalisé est appliqué à une échelle géographique large. Cette redistribution se fera des exploitations antérieurement spécialisées dans des produits fortement aidés vers des unités auparavant spécialisées dans des productions qui n'étaient pas, ou peu, éligibles aux aides directes. Cependant, même le modèle régionalisé ne permettra de rompre la proportionnalité entre le montant d'aides directes découplées perçu par une exploitation et la taille, ici mesurée en hectares, de cette dernière. En d'autres termes, même dans le modèle régionalisé, une unité de disons 500 hectares recevra encore 10 fois plus d'aides directes découplées que son homologue de 50 hectares (toutes choses égales par ailleurs).

L'inégale répartition entre exploitations des aides directes découplées, de même que des aides directes qui restent couplées, est vraisemblablement l'une des principales faiblesses de la PAC issue de la réforme de 2003. Nombreux déjà sont ceux qui dénoncent la proportionnalité entre le montant d'aides reçu par une exploitation et la taille (nombre d'hectares) de cette dernière, et ceci d'autant plus que l'agriculteur considéré n'est pas obligé de produire pour bénéficier des paiements découplés. Rappelons à nouveau que cette faiblesse résulte plus des modalités de mise en oeuvre du dispositif des DPU que du découplage de la politique de soutien des revenus agricoles au sens strict.[17]

Illustration : distribution des paiements uniques en France selon différentes options de mise en œuvre du dispositif des DPU

Nous présentons ci-dessous les conséquences de différentes options de mise en œuvre du dispositif des DPU pour les exploitations agricoles professionnelles françaises.

Hypothèses communes à toutes les simulations

Les données de base sont issue du RICA français 2004. Les exploitations agricoles professionnelles sont classées selon la typologie déjà utilisée dans la sous-section 1.4, en fonction de leur orientation productive majeure et de leur taille (mesurée par la production agricole en valeur, aides directes incluses). Les simulations s'appliquent à l'année 2007. Il s'agit de simulations comptables au sens où on suppose que les choix productifs d'une exploitation donnée ne varient pas entre 2004 et 2007. On

[17] Plus généralement, cette faiblesse illustre, une fois de plus, qu'efficacité et équité sont deux objectifs distincts.

tient néanmoins compte des gains de productivité et de l'agrandissement des unités en supposant que les volumes offerts par chaque exploitation pérenne augmentent de 12 % sur les trois années 2005, 2006 et 2007. La croissance des volumes offerts s'accompagne d'une augmentation équivalente (en %) des aides directes, découplées et couplées (hypothèse discutable, essentiellement à cause des prélèvements qui seront opérés sur les transferts de DPU - cf. sous-section 3.1 ; elle est adoptée ici par simplification). Les charges augmentent également, mais d'un pourcentage plus faible (10 %) grâce aux gains de productivité et aux économies d'échelle. Les prix des céréales et de la viande bovine sont stables aux niveaux de l'année 2004 (les simulations ne tiennent pas compte de la croissance des prix des produits agricoles observée entre 2004 et aujourd'hui). La réforme de l'OCM du lait et des produits laitiers est prise en compte, notamment au niveau de l'augmentation des quotas laitiers, de l'évolution du prix du lait à la sortie de l'exploitation (baisse de 10 % relativement à 2004) et de l'intégration de l'aide compensatoire laitière dans le PU. Enfin, la modulation obligatoire est mise en œuvre en supposant, faute d'indications officielles à ce jour, que le produit du prélèvement est totalement redistribué sous la forme d'une revalorisation des mesures agri-environnementales.[18]

On analyse d'abord le cas où le dispositif est mis en œuvre sur la base du modèle historique (MH), puis le cas où il est mis en place sur la base du modèle régionalisé (MR). Dans chaque cas, deux hypothèses sont considérées : la première (H1) correspond à un découplage partiel (selon les modalités retenues par la France), la deuxième (H2) à un découplage total.

Mise en œuvre du dispositif des DPU selon le modèle historique

Les résultats des deux simulations MH-H1 et MH-H2 sont détaillées dans le tableau 6. Ils peuvent être résumés de la façon suivante.

Le PU par exploitation s'élève à 15 900 euros en moyenne dans l'hypothèse H1 du découplage partiel. Par construction, il est plus élevé, 22 800 euros en moyenne, dans l'hypothèse H2 du découplage total. Le poids du PU dans l'ensemble des aides reçues par une exploitation est, également par construction, plus élevé dans l'hypothèse H2 (77 % en moyenne) que dans l'hypothèse H1 (54 % en moyenne). Le PU par exploitation varie fortement en fonction de l'orientation productive de cette dernière (dans l'hypothèse H1, de 2 200 euros pour les unités du type autres à 26 800 euros pour les unités de grandes cultures ; dans l'hypothèse H2, de 2 800 euros pour les unités du type autres à 35 300 euros pour les unités de grandes cultures). Quelle que soit l'orientation productive considérée, le PU par exploitation augmente en fonction de la dimension économique (mesurée par le chiffre d'affaires, aides incluses, de l'année 2004) de l'entreprise (la variabilité la plus forte concerne les exploitations de grandes cultures, dans l'hypothèse H1 de 10 700 euros pour les unités de la plus petite dimension économique à 26 800 pour les unités de la plus grande dimension économique, et dans l'hypothèse H2 de 14 000 euros pour les unités de la plus petite dimension économique à 35 300 euros pour les unités de la plus grande dimension économique).

Le PU par hectare est égal à 221 euros dans l'hypothèse H1. Il est plus élevé, 317 euros en moyenne, dans l'hypothèse H2. Dans l'hypothèse H1 du découplage partiel, le PU par hectare est nettement plus faible (en moyenne) dans les exploitations ovins-caprins (145 euros) et bovins-viande (158 euros) que dans les trois autres catégories d'exploitations. Il augmente avec la dimension de l'exploitation dans les trois spéculations animales (de 191 à 285 euros pour les unités bovins-lait, de 116 à 215 euros pour les unités bovins-ovins, et de 120 à 194 euros pour les unités ovins-caprins). Il ne varie pas en fonction de la taille dans les exploitations de grandes cultures. Insistons en outre sur un point que le tableau 6 ne permet pas de révéler, à savoir la forte variabilité du PU par exploitation pour une catégorie donnée d'exploitation d'une dimension économique donnée en fonction, de manière générale, des techniques et des pratiques utilisées. Le PU par hectare est ainsi nettement plus élevé, toutes choses égales par ailleurs, dans les exploitations de grandes cultures qui ont recours à l'irrigation des céréales que dans celles qui n'y ont pas recours (Chatellier, 2004). Il est également plus élevé dans les élevages bovins-viande intensifs qui engraissent des bovins mâles relativement aux élevages allaitants extensifs qui

[18] Pour plus de détails sur ces hypothèses, voir Chatellier (2006).

commercialisent des broutards (Chatellier, 2006). Si le PU par exploitation augmente avec la taille dans les élevages bovins-lait, c'est parce que les unités de plus grande dimension sont plus intensives (quota laitier par hectare plus élevé), plus utilisatrices de maïs fourrage et plus diversifiées vers les grandes cultures (Chatellier, 2004). Dans l'hypothèse H2 du découplage total, les PU par hectare des diverses catégories d'exploitations sont plus proches (en moyenne), sauf pour la catégorie ovins-caprins. Ils augmentent toujours avec la taille de l'exploitation dans les trois spéculations animales. Ils ne varient pas avec la taille en grandes cultures.

Tableau 6. Montants estimés des paiements uniques en 2007 (exploitations agricoles professionnelles, modèle historique)

Types de production	(Production agricole + Aides directes)	Paiement unique en 2007 (H1 : découplage partiel)			Paiement unique en 2007 (H2 : découplage total)		
	par exploitation (2004)	/ Exploitation	/ Aides directes 2007	/ Hectare éligible	/ Exploitation	/ Aides directes 2007	/ Hectare éligible
Bovins-lait	75 000 € <	9 000	54%	191	11 100	67%	235
Bovins-lait	75 000 à 150 000 €	16 500	63%	240	20 100	77%	293
Bovins-lait	150 000 à 250 000 €	28 600	67%	269	35 500	83%	334
Bovins-lait	> 250 000 €	49 000	68%	285	60 500	85%	352
Bovins-lait	Total	21 600	64%	253	26 600	79%	312
Bovins-viande	75 000 € <	6 200	27%	116	15 500	68%	289
Bovins-viande	75 000 à 150 000 €	14 700	36%	154	30 300	73%	317
Bovins-viande	150 000 à 250 000 €	25 500	40%	181	48 000	76%	341
Bovins-viande	> 250 000 €	43 900	49%	215	71 300	80%	349
Bovins-viande	Total	14 100	36%	158	28 400	73%	319
Ovins-caprins	75 000 € <	6 800	33%	120	10 500	51%	187
Ovins-caprins	75 000 à 150 000 €	13 300	36%	145	20 400	56%	222
Ovins-caprins	150 000 à 250 000 €	26 200	46%	187	37 200	66%	266
Ovins-caprins	> 250 000 €	45 800	ns	194	ns	ns	271
Ovins-caprins	Total	11 500	38%	145	17 300	57%	218
Grandes cultures	75 000 € <	10 700	67%	262	14 000	88%	343
Grandes cultures	75 000 à 150 000 €	24 900	68%	257	32 800	90%	340
Grandes cultures	150 000 à 250 000 €	36 100	67%	263	47 600	89%	347
Grandes cultures	> 250 000 €	48 500	66%	262	63 700	86%	345
Grandes cultures	Total	26 800	67%	261	35 300	88%	344
Autres	75 000 € <	1 300	36%	193	1 800	46%	251
Autres	75 000 à 150 000 €	2 900	42%	242	3 700	54%	313
Autres	150 000 à 250 000 €	2 900	36%	247	3 800	45%	315
Autres	> 250 000 €	2 700	26%	264	3 400	33%	335
Autres	Total	2 200	35%	231	2 800	45%	297
Ensemble	75 000 € <	6 300	41%	163	10 300	68%	270
Ensemble	75 000 à 150 000 €	15 200	52%	211	22 200	76%	309
Ensemble	150 000 à 250 000 €	24 700	58%	242	34 400	81%	337
Ensemble	> 250 000 €	33 900	61%	261	45 000	81%	347
Ensemble	Total	15 900	54%	221	22 800	77%	317

Source : RICA France, 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

L'hétérogénéité individuelle décrite dans le tableau 6 se retrouve au niveau du tableau 7 qui propose une image au niveau des régions administratives. Celles-ci sont effet très diversifiées en termes de composition des productions, de dimension des exploitations, de systèmes et de pratiques, etc. Dans l'hypothèse H1, le PU par exploitation (15 900 euros en moyenne nationale) varie de 2 400 euros (Corse) à 34 700 euros (Lorraine). Il est inférieur à 10 000 euros dans cinq régions (Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, PACA et Rhônes-Alpes). Il est supérieur à 30 000 euros dans quatre régions (Haute-Normandie, Ile de France, Lorraine et Picardie). Quant au PU par hectare (221 euros en moyenne nationale), il varie de 38 euros (Corse) à 318 euros (Alsace). Enfin, le poids du PU dans l'ensemble des aides (54 % en moyenne nationale) s'étage de 12 % (Corse) à 69 % (Nord - Pas de Calais). L'analyse est qualitativement identique dans l'hypothèse H2 du découplage total.

Tableau 7. Montants estimés des paiements uniques en 2007 dans les régions (exploitations agricoles professionnelles, modèle historique)

Types de production	Paiement unique en 2007 (H1 : découplage partiel)			Paiement unique en 2007 (H2 : découplage total)		
	/ Exploitation	/ Hectare éligible	/ Aides directes 2007	/ Exploitation	/ Hectare éligible	/ Aides directes 2007
Alsace	14 100	318	67%	18 200	413	87%
Aquitaine	8 200	220	44%	13 500	363	72%
Auvergne	13 400	165	36%	21 800	269	58%
Basse-Normandie	19 100	246	66%	24 900	320	85%
Bourgogne	23 700	200	48%	37 000	312	75%
Bretagne	15 600	278	66%	19 900	354	84%
Centre	28 800	227	61%	40 800	321	86%
Ch.-Ardennes	24 300	247	67%	31 600	322	87%
Corse	2 400	38	12%	9 000	139	43%
Franche-Comté	16 500	174	55%	20 200	213	68%
Haute-Normandie	30 900	292	78%	39 100	369	98%
Ile-de-France	37 100	266	67%	49 700	358	90%
L-Roussillon	4 300	163	32%	6 200	236	47%
Limousin	10 800	130	29%	24 500	295	67%
Lorraine	34 700	226	60%	46 300	301	80%
Midi-Pyrénées	13 800	193	42%	21 900	307	67%
Nord-Pas-de-Calais	18 800	292	69%	24 600	381	90%
Pays de la Loire	16 100	225	56%	24 800	345	86%
Picardie	31 000	278	68%	41 000	367	89%
Poitou-Charentes	18 600	215	59%	27 200	313	86%
PACA	4 300	214	40%	5 700	286	54%
Rhône-Alpes	8 900	182	42%	11 900	245	57%
France	15 900	221	54%	22 800	317	77%

Source : RICA France, 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

Mise en œuvre du dispositif des DPU selon le modèle régionalisé

La régionalisation des PU est également simulée sous les deux hypothèses H1 du découplage partiel (scénario MR-H1) et H2 du découplage total (scénario MR-H2). Elle est mise en œuvre à l'échelle de la région administrative par répartition des plafonds régionaux de DPU sur l'ensemble des hectares éligibles de chaque région, sans distinction des surfaces arables et des pâturages.[19] Les résultats sont présentés dans le tableau 8 en termes de résultat courant des exploitations, en écart (en %) relativement au résultat courant de l'année 2007 (par construction, les résultats courants 2007 des exploitations sont identiques dans les deux scénarios MH-H1 et MH-H2).

Sous l'hypothèse H1 du découplage partiel, la régionalisation des PU aboutirait à accroître le résultat courant des exploitations de bovins-viande (+ 19 %) et d'ovins-caprins (+ 26 %), et à diminuer celui des exploitations de bovins-lait (- 8 %) et de grandes cultures (- 11 %). Sous l'hypothèse H2 du découplage total, les exploitations d'ovins-caprins enregistreraient un gain supérieur (+ 34 %) et les exploitations de grandes cultures une perte plus limitée (- 8 %). Plus intéressant encore est le fait que les exploitations de bovins-viande passeraient d'un gain à une perte (- 1 %), alors que les exploitations bovins-lait connaîtraient un sort inverse, passant d'une perte à un gain (+ 1 %).

[19] La redistribution des PU considérée ici est donc limitée à la région administrative, des exploitations qui, dans le modèle historique, bénéficient d'un PU élevé vers celles qui, toujours dans le modèle historique, perçoivent un PU plus faible (toutes choses égales par ailleurs). Compte tenu des différences inter-régionales en termes de PU (cf. tableau 7), la redistribution serait plus forte dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de la régionalisation à l'échelle de l'hexagone. A l'inverse, elle serait plus limitée en cas d'application à l'échelle des départements.

Tableau 8. Impact d'une régionalisation des paiements uniques sur le résultat courant des exploitations (en % par rapport à 2007)

	Bovins-lait		Bovins-viande		Ovins-caprins		Grandes cultures		Autres		Ensemble	
	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2	H1	H2
Alsace	-3%	2%	ns	ns	ns	ns	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Aquitaine	-24%	-4%	25%	5%	ns	ns	-21%	-10%	-1%	0%	0%	0%
Auvergne	-1%	15%	2%	-17%	29%	41%	-33%	-26%	-	-	0%	0%
Basse-Normandie	-5%	1%	27%	-7%	ns	ns	-13%	-15%	13%	18%	0%	0%
Bourgogne	-16%	-3%	11%	2%	ns	ns	-14%	-2%	-1%	-1%	0%	0%
Bretagne	-4%	-2%	19%	-10%	ns	ns	5%	5%	7%	8%	0%	0%
Centre	-7%	5%	24%	8%	15%	29%	-11%	-6%	-1%	0%	0%	0%
Ch.-Ardennes	3%	10%	8%	-5%	ns	ns	-2%	-3%	0%	0%	0%	0%
Franche-Comté	1%	5%	-8%	-44%	ns	ns	-24%	-40%	2%	3%	0%	0%
Haute-Normandie	-4%	0%	15%	-2%	ns	ns	3%	3%	ns	ns	0%	0%
Ile-de-France	ns	ns	ns	ns	ns	ns	-1%	0%	0%	0%	0%	0%
L-Roussillon	-	-	12%	0%	65%	88%	-49%	-59%	-2%	-2%	0%	0%
Limousin	-11%	18%	1%	-4%	7%	24%	ns	ns	ns	ns	0%	0%
Lorraine	-4%	3%	10%	-11%	17%	13%	1%	2%	ns	ns	0%	0%
Midi-Pyrénées	-9%	2%	19%	2%	13%	22%	-34%	-23%	-5%	-1%	0%	0%
Nord-Pas-de-Calais	-6%	-4%	10%	-4%	ns	ns	6%	9%	8%	12%	0%	0%
Pays de la Loire	-7%	2%	12%	-7%	ns	ns	-5%	8%	0%	3%	0%	0%
Picardie	-12%	-9%	10%	-3%	ns	ns	4%	5%	0%	0%	0%	0%
Poitou-Charentes	-15%	-4%	17%	2%	8%	13%	-12%	-5%	-2%	0%	0%	0%
PACA	ns	ns	ns	ns	16%	7%	-11%	-10%	0%	0%	0%	0%
Rhône-Alpes	-3%	4%	11%	-12%	36%	45%	-19%	-23%	-1%	-1%	0%	0%
France	-8%	1%	19%	-1%	26%	34%	-11%	-8%	0%	0%	0%	0%

ns = non significatif (moins de 15 individus) Source : RICA France, 2004 / Traitement INRA SAE2 Nantes

4.2.3. DPU et rémunération / prix des terres

La question de la détermination des bénéficiaires réels des politiques agricoles, commerciales et domestiques, n'est pas nouvelle. La dilution des soutiens agricoles vers les secteurs situés en amont et/ou en aval de l'exploitation agricole dépend de nombreux facteurs, au premier rang desquels l'élasticité d'offre des facteurs de production utilisés en agriculture (pour les secteurs en amont) et l'élasticité de demande des biens produits par l'agriculture (pour les secteurs en aval), élasticités en outre potentiellement influencées par les pouvoirs de marché de ces secteurs d'amont et/ou d'aval. Il y a consensus pour reconnaître que l'offre de terres vers l'agriculture est faible, voire très faible. Dans ces conditions, les soutiens vont se capitaliser, pour partie, dans les prix des terres et cette capitalisation sera d'autant plus grande, toutes choses égales par ailleurs, que l'offre de terres vers l'agriculture sera inélastique. On peut donc raisonnablement supposer qu'il y a eu dilution partielle des soutiens agricoles communautaires octroyées sous la forme de prix garantis ou d'aides directes à l'hectare dans la rémunération du facteur terre, au bénéfice des propriétaires fonciers et au détriment des exploitants agricoles considérés en tant que propriétaires du facteur travail (naturellement, les exploitants agricoles sont également propriétaires d'une partie des terres). La question qui se pose alors est de savoir si les PU vont également se capitaliser dans la rémunération du foncier. Avant de proposer une première réponse à cette question, il convient de souligner deux points. En premier lieu, l'existence, dans plusieurs EM, de régulations foncières qui ont pour objectifs, entre autres, de limiter

le coût du foncier pour les agriculteurs et qui, par suite, réduisent le degré de capitalisation des soutiens dans le prix des terres. Ceci est le cas en France notamment via la législation sur les fermages. En deuxième lieu, le fait que les études empiriques ne permettent pas de conclure sans ambiguïté quant au degré de capitalisation des soutiens publics agricoles dans la rémunération / le prix des terres, dans l'UE comme dans les autres pays développés. Pour partie, cette indétermination résulte du caractère ad-hoc des modèles utilisés afin de quantifier le degré de capitalisation, modèles qui ne sont que très rarement dérivés d'un cadre théorique avec représentation explicite des soutiens et des politiques de régulation foncière selon une approche d'économétrie structurelle. L'indétermination résulte aussi du fait qu'il est difficile (empiriquement) d'isoler les effets sur le prix des terres d'une politique de soutien des prix des produits agricoles versus d'une politique d'aides directes à l'hectare quand ces dernières sont octroyées en compensation d'une baisse du soutien aux prix des produits agricoles.

Les PU vont-ils se capitaliser dans la rémunération / le prix des terres agricoles à la même hauteur que les aides couplées à la surface et/ou à la tête de bétail qu'elles remplacent ? On apportera une première réponse (partielle et provisoire à ce stade) à cette question en utilisant les travaux développés par Courleux et al. (2006).[20] Ces derniers montrent que c'est la rareté relative des droits vis-à-vis des terres qui détermine le degré de capitalisation des PU dans la rémunération / le prix des terres. Plus spécifiquement, (i) si les droits sont rares (au sens où leur nombre est inférieur à la surface agricole qui serait utilisée dans un régime sans soutien), alors la capitalisation des PU dans la rémunération / le prix des terres est faible (elle est nulle dans le modèle simplifié développé par Courleux et al., 2006) ; si les droits sont abondants (au sens où leur nombre est plus élevé que la surface agricole qui serait utilisée dans un régime sans soutien), alors il y a une certaine capitalisation des PU dans la rémunération / le prix des terres, capitalisation d'autant plus importante que le nombre de droits est grand relativement aux surfaces. De cet exercice théorique de modélisation, on retiendra l'enseignement pratique suivant : il y aura une certaine capitalisation des PU dans la rémunération / le prix des terres (parce que la surface demandée par les agricultures, qu'elle soit effectivement cultivée ou laissée en jachère volontaire sous contraintes de la conditionnalité est très vraisemblablement supérieure à la surface agricole qui serait demandée sans DPU), mais cette capitalisation sera moindre que celle engendrée par une politique d'aides directes à l'hectare (parce que le nombre d'hectares donnant droit à activer les droits est supérieur au nombre de droits). Il y aura donc une certaine dilution des PU dans la rémunération / le prix des terres, au bénéfice des propriétaires fonciers et au détriment de la rémunération du travail agricole familial. On ne peut guère en dire plus aujourd'hui en l'absence de données observées sur l'évolution des rémunérations / prix des terres dans le régime de la PAC issue de la réforme de 2003.

4.2.4. DPU et déprise agricole

C'est la crainte d'une diminution (trop) forte des volumes produits et surtout d'un abandon (trop) important de terres dans certaines régions, notamment les plus défavorisées, qui a conduit à offrir à chaque EM le droit de maintenir couplées certaines des aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail (cf. encadré 2). On rappelle en effet que l'agriculteur n'a pas obligation de produire pour bénéficier des PU ; il a seulement obligation, en vertu de la conditionnalité, à respecter un certain nombre de directives et de règlements communautaires (cf. encadré 3), et à maintenir les surfaces dans de Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). On se limitera ici à lister des éléments qu'il convient de prendre en compte pour une analyse aussi complète que possible de la question de la diminution des productions et de l'abandon des surfaces.

[20] Le modèle développé par Courleux et al. (2006) est certes simplifié. Il prend néanmoins en compte les trois caractéristiques majeures du dispositif des DPU que sont (i) la contrainte d'activation, (ii) la non obligation de production et (iii) la transférabilté marchande des droits (cf. sous-section 3.1). Le travail en cours porte, d'une part sur la modélisation explicite des régulations foncières (notamment le fermage), d'autre part sur une application empirique aux exploitations agricoles françaises de zones de grandes cultures COP.

On fera tout d'abord remarquer que maintenir « à tout prix » les volumes ne peut pas être un objectif du régulateur public, notamment si le maintien de ces volumes ne peut être satisfait qu'en sacrifiant à l'excès des ressources rares et chères (y compris des ressources naturelles). Plus légitime sans nul doute est l'objectif d'un maintien d'un certain niveau de production sur l'ensemble du territoire européen dans une perspective d'occupation et d'aménagement de l'espace, plus généralement de développement des territoires ruraux. Sur ce point, on notera tout d'abord que la PAC issue de la réforme de 2003 maintient un lien fort à la terre via la contrainte d'activation et que même s'il n'y a pas obligation de production, les terres associées aux DPU doivent être entretenues et maintenues pour un usage agricole au moins potentiel. Il n'y a donc pas possibilité de conversion des terres vers une autre utilisation, par exemple la forêt, sauf à perdre le bénéfice des PU correspondants : compte tenu des niveaux actuels des PU à l'hectare, une telle conversion ne devrait pas être que marginale ; une diminution très (trop) forte des PU pourrait néanmoins rendre une telle conversion, voire la simple déprise, plus intéressante, surtout si les coûts spécifiques de respect des normes et des BCAE est élevé.

On poursuivra en notant qu'il y a légitimité à une intervention correctrice du régulateur public pour maintenir un niveau minimal de présence de l'homme et d'emploi dans les zones défavorisées. Néanmoins, outre l'extrême difficulté à quantifier ce niveau minimal, il importe que la cible du régulateur public ne soit pas limitée aux seuls agriculteurs. Cette cible doit être étendue à l'ensemble des emplois ruraux. De plus, il y a danger à subventionner directement les emplois ruraux sans contreparties clairement identifiées sous la forme de services rendus. Sur le double plan de l'économie et de la légitimité aux yeux de l'opinion publique, il est sans doute préférable d'aider directement à la fourniture de ces services en zones rurales. Nous reviendrons plus en détails sur ce point dans la conclusion sous la forme de propositions visant à garantir une offre de services marchands et de services non marchands, au minimum plus difficilement marchandisables, dans les territoires ruraux.

Dans le cas spécifique de la France, les travaux de Barkaoui et al. (2005) montrent par ailleurs que même dans un scénario de découplage total, il n'y aurait pas de mise en jachère volontaire de surfaces. Plutôt que cette dernière option, les producteurs agricoles préféreront en effet étendre les surfaces fourragères et extensifier la production herbivore en diminuant le nombre d'animaux par hectare de surface fourragère.[21]

4.2.5. DPU, barrières à l'entrée en agriculture et nombre de producteurs agricoles

Comparativement à la situation qui prévalait avant 2003, le remplacement des aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail par des aides découplées ne devrait pas se traduire par une augmentation des barrières à l'entrée en agriculture et ce, parce que la valeur économique des exploitations ne change pas.

La reprise d'une entreprise agricole fait intervenir un vendeur qui va raisonner selon une logique patrimoniale et un acheteur qui lui va raisonner selon une logique économique (Barthélemy, 1997). La valeur patrimoniale de l'entreprise correspond théoriquement à la somme des prix auxquels pourront (pourraient) être vendus les différents actifs du bilan qui composent le capital d'exploitation. La valeur économique de la même entreprise correspond à la somme actualisée des profits que le repreneur peut espérer tirer du capital d'exploitation considéré cette fois dans son ensemble. Le plus souvent, la valeur patrimoniale est plus faible que la valeur économique. La différence est la survaleur. Elle s'explique par l'existence d'éléments non marchands, le plus souvent incorporels, non inscrits au bilan, par exemple les droits à produire, certains droits à primes, les baux incessibles, etc. En pratique, les deux valeurs sont rapprochées lors de la transaction en répartissant la survaleur sur les différents

[21] D'autres recherches, par exemple celles de Sourie et al. (2003), invitent à considérer les résultats de Barkaoui et al. (2005) avec prudence. Selon Sourie et al. (2003), les exploitations agricoles françaises spécialisées de grandes cultures des zones intermédiaires auraient en effet un intérêt à la mise en jachère volontaire d'une partie de leur surfaces (pour environ 8 %) dès lors que le prix du blé serait inférieur à 100 euros par tonne. Même si les prix actuels du blé sont très nettement supérieurs à ce niveau plancher, le retour à des prix bas ne peut pas être exclu. De façon plus générale, la comparaison des travaux de Barkoui et al. (2005) d'une part, de Sourie et al. (2003) d'autre part, plaide pour une meilleure connaissance empirique des possibilités de substitution entre productions végétales de grandes cultures et productions animales herbivores.

actifs marchands du bilan qui se trouvent ainsi surévalués. En d'autres termes, lors de la reprise, la cession des éléments non marchands tels que les quotas de production ou les baux ruraux s'accompagne d'une vente de bâtiments, de matériels, etc. dont la surévaluation permet de couvrir le pas-de porte proprement dit, i.e., la somme que le repreneur accepte de verser en sus au cédant pour bénéficier des quotas de production ou des baux ruraux.

Quels changements va apporter le dispositif des DPU ? Ces derniers ne vont pas modifier la valeur économique de l'entreprise, du moins pour un remplacement « un pour un » des aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail par les paiements découplés (et pour un prix / une rémunération des terres inchangés ; cf. supra). Les DPU étant marchands et échangeables sur le marché des droits, ils devraient en revanche augmenter la valeur patrimoniale. La survaleur devrait donc diminuer et par suite, la surévaluation « artificielle » des actifs marchands devrait également baisser. En d'autres termes, le dispositif des DPU rend marchand un droit d'accès au soutien non marchand qui préexistait (Courleux et al., 2006).

En résumé, le remplacement des aides directes à l'hectare et/ou à la tête de bétail par des PU ne saurait constituer une barrière additionnelle à l'entrée en agriculture, toutes choses égales par ailleurs. Il ne devrait donc pas modifier les conditions d'entrée dans la branche, toujours toutes choses égales par ailleurs. Mieux même, en rendant marchand ce qui auparavant ne l'était pas et par suite transitait par des surévaluations d'actifs marchands, le dispositif des DPU devrait réduire les asymétries d'information entre le vendeur et l'acheteur. On nuancera ce raisonnement théorique en faisant remarquer que les règles d'inscription des DPU au bilan se sont sans doute pas encore totalement stabilisées. A ce jour, elles sont en outre variables selon les pays, par exemple en termes de possibilités ou non d'amortir, de déprécier, etc. (Piet et al., 2006).

Terminons l'analyse de cette question en soulignant que si les entrées en agriculture (les perspectives d'entrée) sont plus faibles aujourd'hui qu'hier, cela n'est pas du au dispositif des DPU au sens strict, mais aux incertitudes auxquelles les entrants potentiels font face. Naturellement, au premier rang de ces incertitudes figure l'avenir des DPU.

5. Quels avenir pour les paiements uniques ?

Différents facteurs, internes comme externes, font que la PAC issue de la réforme de 2003 ne restera pas en l'état. Dans cette perspective, il faut prendre garde à ce que l'évolution de la PAC ne soit pas trop exclusivement guidée par la nécessité de s'adapter au contexte réglementaire international ou à la contrainte budgétaire. Sur le premier point, insistons ici sur la nécessité à ne pas jouer à l'excès la carte de l'échec des négociations commerciales multilatérales. Il est certes difficile de prévoir quelle sera l'issue finale du cycle de Doha, pour ce qui est de l'agriculture comme sur les autres dossiers. L'amélioration de la compétitivité prix des produits agricoles communautaires doit néanmoins rester un objectif premier de l'UE, des politiques comme des acteurs. Car même si le cycle de Doha ne sera très vraisemblablement pas conclu dans les mois, voire les années, qui viennent, les critiques à l'égard de « la forteresse Europe » resteront et même grandiront. L'UE ne pourra pas continuellement se retrancher derrière l'argument selon lequel elle est la première zone importatrice de produits agricoles au monde sans reconnaître que cette position est, pour une large part, due à la balance commerciale sur les produits agricoles tropicaux alors que les protections à l'entrée sur de nombreux produits agricoles de zone tempérée, i.e., les produits pour lesquels il y a concurrence avec les productions domestiques, restent très élevées. Dit autrement, il convient de réfléchir à l'évolution souhaitée / souhaitable de la PAC dans une perspective de long terme, perspective qui doit intégrer que l'UE agricole sera très vraisemblablement plus exposée à la concurrence internationale demain qu'elle ne l'est aujourd'hui. Inscrire la réflexion dans le long terme est en outre une condition nécessaire pour donner à ceux qui souhaitent s'installer en agriculture la visibilité nécessaire. C'est aussi le seul moyen d'éviter que l'encre de la dernière réforme de la PAC à peine sèche, celle-ci soit déjà remise en cause.

Comment doit évoluer la PAC, plus spécifiquement la politique de soutien interne de l'UE, plus spécifiquement encore le dispositif des DPU ?

Affirmons d'emblée qu'il y a légitimité / justification à une intervention de la puissance publique en agriculture. Les défaillances de marché sont nombreuses dans ce domaine et le régulateur public doit les corriger, non seulement en fournissant le cadre réglementaire et institutionnel approprié sans lequel aucune économie de marché ne peut fonctionner efficacement, mais aussi en reconnaissant les contraintes et les fonctions non marchandes attachées à l'activité agricole. L'instabilité des marchés et l'incomplétude des seuls dispositifs privés de gestion des risques attachés aux activités et aux marchés agricoles justifie l'intervention de l'état. Et si la production à des fins alimentaires et non alimentaires relève essentiellement de l'économie privée, la conservation de la nature et l'aménagement du territoire relèvent pour une très large part de l'économie publique et à ce titre, justifient une action de la puissance publique.

De manière générale, la politique agricole de l'UE de demain doit être conçue dans la perspective d'intégrer au mieux, d'une part des objectifs économiques pour un secteur productif privé qui ne peut ignorer les signaux de marché que sont les prix, tout en garantissant la sécurité des consommateurs (et celle des agriculteurs) et en luttant contre l'instabilité et les risques, d'autre part des objectifs de protection de l'environnement et des ressources naturelles, de maintien de la biodiversité, d'entretien des paysages, d'occupation de l'espace, etc. biens publics mal valorisés par le seul marché. Pour une fourniture de ces biens publics aux niveaux souhaités par la société, des incitations permanentes sont sans nul doute nécessaires. Il convient simultanément de réduire les effets externes négatifs engendrés par l'activité agricole, plus précisément par des pratiques utilisatrices à l'excès de ressources naturelles et/ou de consommations intermédiaires potentiellement polluantes (quand ces dernières sont utilisées au delà de la capacité d'absorption des milieux). C'est dans cette perspective globale qu'il convient d'inscrire la réflexion sur l'évolution de la PAC. Naturellement, la réflexion ne peut pas occulter l'importance des aides, découplées et couplées, du premier comme du deuxième pilier, dans les revenus agricoles, y compris dans les unités de grande dimension. D'un autre côté, la réflexion ne peut pas non plus occulter le fait que les aides directes découplées et couplées du premier pilier sont aujourd'hui inégalement réparties (notamment dans les pays qui ont opté pour une application du dispositif des DPU sur la base du modèle historique individuel), et que le montant d'aides directes du premier pilier perçu par une entreprise agricole est d'autant plus élevé que la taille (en hectares) de celle-ci est grande.

Réfléchir à l'avenir des DPU pose, en amont, la question de la justification sociale d'une mesure pour la satisfaction du seul objectif du soutien des revenus agricoles, i.e., d'une politique spécifique de soutien des revenus d'une catégorie socioprofessionnelle particulière alors qu'il existe par ailleurs des politiques macroéconomiques générales qui visent à garantir et protéger les revenus de tous (politiques qui par ailleurs peuvent être considérées comme insuffisantes).

La première voie d'évolution du dispositif des DPU préconisée par les partisans d'une PAC pour l'essentiel limitée à l'environnement (au sens large, i.e., incluant les paysages) [22] est de supprimer le lien entre les surfaces et les paiements uniques de sorte que ces derniers deviennent de « simples » actifs financiers librement échangeables sur les marchés des actifs, éventuellement avec une durée de vie limitée. Rien alors ne contraint à ce que les paiements uniques restent dans la sphère agricole de sorte que l'on sera tenté d'interpréter un tel scénario comme la fin programmée des mesures de soutien des revenus agricoles. Plus généralement, ce scénario porte en germe le risque - et c'est sans doute ce que souhaitent ces partisans - d'une diminution drastique du budget agricole communautaire qui serait alors principalement consacré à satisfaire des objectifs environnementaux et territoriaux sur la base de mesures ciblées sur ces derniers.

[22] Dans une telle perspective, il serait plus exact de parler non plus de Politique agricole commune, mais de Politique environnementale commune appliquée à l'agriculture. Certains partisans d'une telle évolution incluent des considérations liées au développement rural de sorte que l'on parlera alors de Politique environnementale et rurale commune.

Face à ce premier scénario, nous privilégierons ici une évolution de la politique de soutien interne aux agriculteurs communautaires en définissant tout d'abord les trois objectifs pérennes de cette politique, à savoir l'occupation et l'aménagement de l'espace, la protection de l'environnement et des ressources naturelles, et la protection contre les instabilités et les risques. La satisfaction des deux premiers objectifs sera recherchée au travers d'un double dispositif associant une aide forfaitaire à l'hectare assortie d'une conditionnalité essentiellement environnementale, à laquelle pourront s'ajouter, sur une base volontaire, des aides complémentaires pour la fourniture de services environnementaux et territoriaux au-delà des niveaux minima reflétés dans les critères de la conditionnalité de l'aide forfaitaire à l'hectare. Quant au troisième objectif, il sera satisfait en combinant dispositifs privés et interventions publiques selon des modalités qui, pour une large part, restent encore à imaginer. A ces trois objectifs, il convient naturellement d'ajouter un quatrième relatif à la sécurité des personnes, des animaux et des produits. Pour l'essentiel, ce quatrième objectif doit être satisfait par des mesures réglementaires sous la forme de normes, de dispositif de contrôle et de surveillance, etc.

L'aide forfaitaire à l'hectare serait modulée en fonction de critères d'emploi par unité de surface. Son versement serait subordonné au respect de conditions visant à garantir un entretien minimal des terres, notamment sur le plan environnemental (au sens large, i.e., incluant les paysages), conditions à définir au niveau régional, si possible infrarégional, dans un cadre commun défini à l'échelle de l'UE.[23] Le lien de l'aide forfaitaire à la terre serait justifié parce qu'elle serait versée en contrepartie de la fourniture de services minima en matière d'occupation de l'espace, d'aménagement des territoires et de protection de l'environnement. De ce lien à la terre découlent trois implications : les paiements ne doivent pas être fixés sur la base de références historiques individuelles ; ils ne doivent pas être modulés en fonction de la taille, mesurée en hectares, des exploitations agricoles ; et ils ne doivent pas être échangeables sans transferts concomitants de terres. Le passage du dispositif des DPU tel qu'il est aujourd'hui appliqué à ce régime d'aides forfaitaires à l'hectare ne saurait être instantané. Il doit être mis en place de façon progressive. L'important est en pratique de fixer dès à présent les règles du jeu qui seront appliquées demain de façon à ce que chaque entrant potentiel réfléchisse son projet d'installation dans un cadre réglementaire stabilisé (aussi stabilisé que possible).

Les crédits consacrés aux paiements forfaitaires à l'hectare définis ci-dessus seraient nettement plus faibles que ceux alloués aux paiements uniques de la PAC issue de la réforme de 2003. Les sommes ainsi économisées seraient utilisées pour financer des mesures de gestion des risques, et des mesures additionnelles en matière d'environnement et/ou de développement rural.

L'incomplétude des marchés de gestion des risques auxquels font face les agriculteurs justifie l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine. L'intervention publique doit ici être associée à des dispositifs privés, la difficulté étant de définir les modalités « optimales » de cette combinaison public / privé. Dans cette perspective, on soulignera la nécessité de travaux d'évaluation ex ante, de même que le profit à tirer des expériences développées à l'étranger, y compris dans des EM de l'UE.

Quant aux paiements environnementaux et territoriaux complémentaires, ils seraient versés en contrepartie de la fourniture de services publics fournis au-delà des niveaux minima reflétés par les critères de la conditionnalité des aides forfaitaires à l'hectare. Idéalement, ces paiements environnementaux et territoriaux devraient être ciblés sur les services éponymes fournis. Cette politique optimale se heurte néanmoins à plusieurs difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer. Ainsi, dans le cas de l'environnement, se posent les problèmes d'identification, de mesure et d'évaluation du service environnemental, de détermination de la contribution d'un agriculteur donné au service environnemental, de la définition d'indicateurs permettant de s'assurer que le service environnemental est réellement fourni, etc. En outre, l'évaluation des services environnementaux varie très

[23] Il est également possible de conditionner l'octroi de ce paiement forfaitaire au respect de la législation actuellement en vigueur, à l'image de ce qui est déjà appliqué pour les PU de la PAC issue de la réforme de 2003. En pratique néanmoins, nous pensons qu'il est préférable de s'assurer du respect de la législation par une politique efficace de pénalisation, sous la forme d'amendes réellement dissuasives en cas d'infraction. Tous les producteurs agricoles, indépendamment de leur spécialisation ou de leur dimension, doivent respecter la loi. Dans le cadre de la PAC issue de la réforme de 2003, il n'y a pas grand sens, par exemple, à s'assurer du respect des règlements en matière de bien-être animal de façon différente en élevage herbivore versus hors-sol.

vraisemblablement d'un endroit à l'autre. Ceci implique qu'il n'y a aucune raison pour que des paiements environnementaux complémentaires visant à, par exemple, préserver des habitats sauvages soient identiques dans deux zones qui différent par leurs conditions naturelles (topographie, climat, etc.) et/ou par les caractéristiques de la demande.[24] Compte tenu de l'impossibilité concrète à appliquer la politique optimale de taxation des effets externes négatifs et de subventionnement des effets externes positifs, on privilégiera une approche contractuelle globale de long terme définie au niveau de l'exploitation dans son ensemble. Les contrats seront conclus entre les agriculteurs et les pouvoirs publics, avec identification claire des indicateurs sur lesquels ces derniers pourront se baser pour apprécier le degré de réalisation des objectifs. Ces indicateurs viseront à apprécier les services rendus sur les plans environnementaux et territoriaux. Dans cette perspective, il convient de distinguer entre services marchands ou potentiellement marchands (par exemple, le tourisme à la ferme, plus généralement en milieu rural) des services plus difficiles, voire impossibles, à rendre marchands (par exemple, la préservation de la biodiversité). Les services marchands doivent être rémunérés par le marché qui, in fine, déterminera s'ils ont rentables ou non, i.e., s'ils correspondent à une demande ou non. Il n'y a donc pas lieu de les subventionner de manière permanente. Il y a néanmoins place pour des paiements à durée limitée dans le cadre d'aides au démarrage d'activités nouvelles créatrices de valeur. Ceci s'applique, par exemple, au tourisme rural : des aides au départ peuvent être nécessaires pour conforter une dynamique collective dans la mesure où un nombre minimum de gîtes et de couverts est un facteur d'attrait touristique d'une zone donnée.[25] Les services non marchands correspondant aux attentes des citoyens doivent en revanche être soutenus par des aides publiques permanentes de façon à garantir leur fourniture sur des bases durables.

[24] Les paiements seront donc zonés avec en outre octroi possible de bonus d'agglomération dans les zones de plus haute valeur environnementale et territoriale (paysagère) pour garantir l'adhésion de l'ensemble des producteurs agricoles de la zone considérée.

[25] Dans le même esprit, il n'y a sans doute pas lieu à accorder des aides permanentes au titre de l'amélioration de la qualité des produits ou de l'organisation des filières pour la commercialisation de produits de plus haute qualité. Mais ici aussi des aides transitoires peuvent être justifiées si elles sont destinées à aider à l'émergence de projets collectifs émanant des producteurs agricoles de façon à surmonter le handicap de la dispersion face aux acteurs d'aval de la filière, de plus en plus concentrés au fur et à mesure que l'on s'approche du stade de la distribution finale.

Références bibliographiques

Andersson F., 2004, Decoupling: The concept and past experiences. Working Paper 2004:1, The Swedish Institute for Food and Agricultural Economics.

Anton J., Le Mouël C., 2003, Do counter-cyclical payments in the FSRI Act create incentive to produce? Paper presented at the 25th International Conference of Agricultural Economists, Durban, August 16-23, 2003.

Barthélemy D., 1997, *Evaluer l'entreprise agrico*le. Presses Universitaires de France.

Blogowski A., Chatellier V., 2004, Les aides directes aux exploitations agricoles européennes et françaises depuis la réforme de la PAC de 1992. In Butault J.P. (éditeur) *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure,* INRA éditions, pp 223-275.

Borzeix V., Codron S., Laureau D., Seban S., 2006, Pourquoi une nouvelle réforme de la Politique agricole commune ? Historique de la négociation, contenu de la nouvelle PAC et mise en œuvre en France. *Notes et Etudes Economiques* 25, 7-44.

Butault J.P., Drogué S., Le Mouël C., 2004, Les soutiens à l'agriculture : une mise en perspective internationale. In Butault J.P. (éditeur), *Les soutiens à l'agriculture : théorie, histoire, mesure*, INRA Editions, Paris, pp 120-171.

Butault J.P., Guyomard H., 2004, La PAC issue de la réforme de juin 2003 est-elle compatible avec l'accord-cadre de l'été 2004 à l'OMC ? *OCL* 11(4/5), 336-344.

Butault J.P., Gohin A., Guyomard H., Barkaoui A., 2005, Une analyse économique de la réforme de la PAC de juin 2003. *Revue Française d'Economie* XX(1), 57-107.

Butault J.P., Bureau J.C., 2006, WTO constraints and the CAP: Domestic support in EU-25 agriculture. UMR INRA-INAPG d'économie publique, TradeAG Working Paper 06/11.

Chantry E., 2003, Le Réseau d'information comptable agricole (RICA) : un outil unique de connaissance des agricultures européennes. *Notes et Etudes économiques* 18, 11-17.

Chatellier V., 2006. Le découplage et les droits à paiement unique dans les exploitations laitières et bovins-viande en France. *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n°78, pp. 53-80.

Commission européenne, 2004, L'accord-cadre de l'OMC : pour des échanges agricoles plus équitables. Commission européenne, Direction générale de l'agriculture, *Newsletter* 66, juillet-août.

Courleux F., Guyomard H., Levert F., 2006, Etude prospective sur le fonctionnement des marchés de droits au paiement et de la réserve nationale mise en place dans le cadre de la réforme de la PAC de juin 2003. Rapport pour le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, INRA SAE2 Rennes.

Dewbre J., Anton J., Thompson W., 2001, The transfer efficiency and trade effects of direct payments. *American Journal of Agricultural Economics* 83(5), 1204-1214.

Dewbre J., Short C., 2002, Alternative policy instruments for agriculture support: Consequences for trade, farm income and competitiveness. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 50, 443-464.

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), 1994, Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle Uruguay. Secrétariat du GATT, Genève.

Gohin A., Gorin O., Guyomard H., Le Mouël C., 1999, Interprétation économique, avantages et limites du principe de découplage des instruments de soutien des revenus agricoles. *Notes et Etudes Economiques* 10, 9-37.

Guyomard H., Le Bris K., 2003, The Fischler's proposals for the Common Agricultural Policy: Paving the way for the future? Paper presented at the International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO: Where are we Heading? June 23-26, Capri, Italy.

Guyomard H., Le Bris K., 2004, Les réformes de la PAC de mars 1999 et de juin 2003 : principales dispositions. *INRA Sciences Sociales* 4-5/03, 6 pages.

Guyomard H., Le Mouël C., Gohin A., 2004, Impacts of alternative agricultural income support schemes on multiple policy goals. *European Review of Agricultural Economics* 31(2), 125-145.

Goodwin B.K., Mishra A.K., 2002, Are "decoupled" farm program payments really decoupled? An empirical evaluation. Working Paper, Ohio State University.

Hertel T. W., 1989, Negotiating reductions in agricultural support: Implications of technology and factor mobility. *American Journal of Agricultural Economics* 71(3), 559-573.

Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2006, Les concours publics à l'agriculture. Paris, 73 pages.

Nerlove M., Bessler D.A, 2001, Expectations, information and dynamics. In B.L. Gardner and G.C. Rausser (editors), *Handbook of Agricultural Economics*, Volume 1A, North-Holland – Elsevier, Amsterdam.

OCDE, 2004, Le soutien à l'agriculture : comment est-il mesuré et que recouvre-t-il ? Synthèse, Paris, 7 pages.

OCDE, 2006, Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : panorama. Paris, 78 pages.

OECD, 2001, Decoupling: A conceptual overview. OECD Papers n°10, OECD, Paris.

OMC (Organisation mondiale du commerce), 2004, Programme de travail de Doha, Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004. OMC, WT 2004, L(579) : 2.

Piet L., Courleux F., Guyomard H., 2006, Les DPU : Application en France et premiers éléments d'analyse économique. *Notes et Etudes Economiques* 25, 45-78.

Serra T., Zilberman D., Goodwin B.K., Featherstone A., 2006, Effects of decoupling on the mean and variability of output. *European Review of Agricultural Economics* 33(3), 269-88.

Sourie J.C., Millet G. , Guindé L., 2003, La révision à mi-parcours de la PAC (juin 2003) et les exploitations céréalières intermédiaires. *INRA Sciences Sociales* 4-5/03, 6 pages.

Swinbank A., Tranter R., 2006, Decoupling EU farm support: Does the new Single Payment Scheme fit within the green box? *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 6(1), 47-61.